

Ein Jahr Präsidentschaft Putin: Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin am 25. Januar 2001

Adomeit, Hannes J. (Ed.); Götz, Roland (Ed.); Timmermann, Heinz (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adomeit, H. J., Götz, R., & Timmermann, H. (Hrsg.). (2001). *Ein Jahr Präsidentschaft Putin: Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin am 25. Januar 2001* (SWP-Studie, S 5). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-255632>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hannes Adomeit / Roland Götz / Heinz Timmermann (Hg.)

Ein Jahr Präsidentschaft Putin

Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin,
am 25. Januar 2001

S 5
März 2001
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Vorbemerkung 5

Christoph Bertram

Präsident Putin: Person, Politik und Programme 7

Putin als Verkörperung des »russischen Weges« 9

Gerhard Simon

Vorrang für militärische und Sicherheitsbelange? 13

Hannes Adomeit

Wie abhängig ist Putin von den Oligarchen? 17

Eberhard Schneider

Hat Putin die Regionen fest im Griff? 20

Eberhard Schneider

Wie haben sich die Bedingungen für die Medienfreiheit unter Putin entwickelt? 24

Peter Hübner

Chancen für Aufschwung und Modernisierung der Wirtschaft 29

Hat Putin eine wirtschaftliche Strategie? 31

Roland Götz

Ansatzpunkte und Grenzen des wirtschaftlichen Aufschwungs 34

Ognian Hishow

Rußlands Naturressourcen und der Weltenergiemarkt 39

Friedemann Müller

Neues außenpolitisches Profil 43

Großmachtanspruch oder Anpassung an neue Gegebenheiten? 45

Hannes Adomeit

Verläßt Putin traditionelle Ansätze in der Balkanpolitik? 50

Fabian Schmidt

Der postsowjetische Raum: Putins zentrales Anliegen? 54

Olga Alexandrova

Rußlands Politik im GUS-Raum: Die südliche Dimension 57

Uwe Halbach

China, Japan und Indien in der russischen Außenpolitik 62

Gudrun Wacker

Optionen deutscher und westlicher Politik 67

Soll der Westen Rußland isolieren, ignorieren oder engagieren? 69

Heinz Timmermann

Optionen amerikanischer Rußlandpolitik unter
Präsident George W. Bush 74

Peter Rudolf

Was erwartet die deutsche Wirtschaft von Putin? 78

Christian Meier

Westliche Hilfe und neue Kredite für Rußland? 82

Klaus Schröder

Abkürzungen 87

Vorbemerkung

Dieser Band ist das Ergebnis zweier sich ergänzender Bemühungen. Die in Berlin eingetroffene SWP wollte frühzeitig demonstrieren, was sie auf die Beine stellen kann. Und sie wollte zeigen, daß die aus drei verschiedenen Instituten – dem einstigen Kölner Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, dem Münchener Südost-Institut und dem Ebenhausener Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit – vereinigten Wissenschaftler zu einem Team zusammenwachsen.

Das Thema »Ein Jahr Präsidentschaft Putin« für das erste Fachkolloquium im Berliner Institutsgebäude am 25. Januar 2001 erwies sich für beides als nachgerade ideal: ein aktueller, für die deutsche Außenpolitik gebotener Anlaß, dessen Bewertung und Einordnung wissenschaftliche Expertise erfordert, wie sie die SWP in besonderem Maße zu bieten vermag.

Der Leser der Analysen muß selbst entscheiden, ob das Ziel erreicht wurde. Wir jedenfalls fühlen uns durch den Verlauf der Veranstaltung ermutigt, durch ähnliche Werkstattgespräche zu der ganzen Bandbreite der SWP-Kompetenz unseren »Kunden« in Parlament und Regierung zu zeigen, daß sie zu Recht auf den Umzug in die Hauptstadt gedrungen haben.

Die folgenden Bewertungen der verschiedenen Aspekte der inneren und äußeren Entwicklung Rußlands unter seinem neuen Präsidenten, wie sie auf dem Kolloquium vorgelegt wurden, können natürlich die intensive Diskussion, die sie auslösten, nicht wiedergeben, auch nicht die dadurch bewirkte Modifikation im Urteil einzelner Autoren. Aber zweierlei sollte doch in dieser Einführung hervorgehoben werden. Zum einen ergab sich, vom ersten Anschein deutlich abweichend, eine weitgehende Übereinstimmung zwischen der Analyse der innenpolitischen und der wirtschaftlichen Entwicklung Rußlands: Beide bezeugen fortdauernde Widersprüchlichkeit und sind von einer nachhaltigen Konsolidierung weiterhin entfernt. Verbreitete westliche Hoffnungen, unter Präsident Putin werde Rußland seine inneren Schwächen und damit auch einen hohen Grad an politischer Unberechenbarkeit überwinden, sind, wenn überhaupt berechtigt, verfrüht. Zum anderen: Für eine »strategische Partnerschaft« zwischen Europa oder Deutschland und Rußland fehlt deshalb auch unter einem Präsidenten Putin die Grundlage. So wichtig es bleibt, die Kontakte zu Rußland, seinen Republiken, seinen Eliten und seiner Gesellschaft zu pflegen und auszubauen, so notwendig bleibt doch weiterhin die nüchtern-kritische Begleitung der Entwicklung des Landes, die nur in sehr bescheidenem Maße von draußen beeinflußt werden kann.

Hannes Adomeit, Gerhard Simon und Heinz Timmermann haben das Kolloquium inhaltlich vorbereitet, die Redaktion der Einzelbeiträge wurde von Adomeit, Roland Götz und Timmermann vorgenommen. Dafür gebührt ihnen besonderer Dank.

Christoph Bertram

Präsident Putin: Person, Politik und Programme

Putin als Verkörperung des »russischen Weges«

Profil und Programm Putins sind nach einem Jahr Präsidentschaft hinreichend deutlich. Die alten Klagen, daß niemand wisse, wer Putin ist und was er will, erscheinen nicht mehr gerechtfertigt. In der Tat ist Putin Präsident geworden, ohne ein politisches Programm vorgelegt zu haben. Er war einfach der Nachfolger Jelzins, der ihn designierte; das Volk hat ihn dann bestätigt. Ein politisches Programm wäre für dieses Verfahren nur hinderlich gewesen. Die Wähler haben gerade das Nichtvorhandensein eines politischen Programms honoriert. Putin und seine Wähler – das heißt die Mehrheit der Bevölkerung – lehnen die beiden Programme für Rußland ab, die in den vergangenen zehn Jahren vorgelegt wurden: Wiederherstellung des Kommunismus und demokratische, liberale Reformen. Zwei Entwicklungen erscheinen deshalb für die Zukunft in hohem Maß unwahrscheinlich: Erstens wird es *keine Restauration* der Herrschaft einer Partei Leninschen Typs und damit keine Wiedererrichtung der Sowjetunion geben. Zweitens wird *kein neuer reformerischer Aufbruch* wie Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre stattfinden, denn dafür fehlen alle Voraussetzungen – ein Führer, der dies will, wie Gorbatschow oder Jelzin; Eliten, die sich von Reformen mehr Reichtum und Macht versprechen; und die Massen, die bereit wären, noch einmal Reformen zu ertragen.

Stärkung der Zentralmacht

Dagegen ist die Präsidentschaft Putins die bisher deutlichste Verkörperung des »russischen Weges«. Dieser Weg verläuft sozusagen gleich weit entfernt vom kommunistischen Totalitarismus und vom westlichen Liberalismus. Insofern handelt es sich um einen der vielen »Dritten Wege«, nicht den von Tony Blair, nicht den von Papst Johannes Paul, sondern eben den von Putin.

Die zentrale politische Forderung des »russischen Weges« lautet: »Alle Macht dem Kreml!« Das Ende des Kommunismus vor zehn Jahren hatte den schon zuvor sichtbaren Machtverfall des Moskauer Zentrums rasant beschleunigt. Die Föderalisierung Rußlands nach 1991 nahm teilweise anarchische Formen an. Aber nicht nur die Regionen zogen Macht an sich. Das Zentrum verlor in vielen Bereichen die Kontrolle über die Regelbarkeit der Verhältnisse im Land. Finanz- und Wirtschaftsoligarchen privatisierten den Staat und eigneten sich auf vielfältige Weise vor und hinter den Kulissen staatliche Funktionen an. Die Wiederwahl Jelzins 1996 und die Wahl Putins zum Präsidenten 2000 waren ohne die Unterstützung der Oligarchen nicht denkbar.

Der Kreml hat im Grundsatz zwei Möglichkeiten, auf die Diffusion von Macht und Ressourcen an die Peripherie und in die Gesellschaft hinein zu reagieren. Er kann dies als die Chance zur Entstehung einer vom Staat unabhängigen Gesellschaft begreifen und versuchen, die chaotische

Deregulierung in rechtsstaatliche Bahnen zu lenken. Oder aber das Zentrum betrachtet den Verlust an Macht als Bedrohung für sich und den Staat und setzt alles daran, diese Entwicklung anzuhalten und umzukehren. Die Putin-Führung geht den letzteren Weg, sie steht damit ganz in der Tradition der überkommenen politischen Kultur, wonach Rußland ohne ein starkes Zentrum nicht funktionsfähig ist.

Dies meint Putin, wenn er vom »starken Staat« spricht, der die »Diktatur des Gesetzes« ausüben müsse. Wenn das Gesetz von der Diktatur durchgesetzt wird, steht die Diktatur also über dem Gesetz, denn sie entscheidet, was gesetzeskonform ist und was nicht. Gegenwärtig vollzieht sich in Rußland ein Prozeß, den man als »Sammeln der russischen Macht« bezeichnen kann. Wie im Mittelalter Moskau das »Sammeln des russischen Landes« zum obersten Staatszweck erklärte, ist die Putin-Führung daran gegangen, die in den zurückliegenden Jahren verlorenen Kompetenzen und Ressourcen wieder für den Kreml zurückzugewinnen. Die Medien – in erster Linie die elektronischen Medien – sollen wieder staatlicher Kontrolle unterworfen werden. Die Gouverneure und regionalen Eliten werden in ihrer Autonomie eingeschränkt. Das Ziel besteht darin, die Gouverneure zu einem Glied in der präsidentiellen Vertikale zu machen. Die Oligarchen werden aus dem Zentrum der Macht entfernt – jedenfalls jene Oligarchen, die sich nicht mit Reichtum begnügen, sondern Teilhabe an der Macht fordern. Die Duma ist zu einem gehorsamen Instrument der Präsidialadministration geworden. Lange vergessen sind jene Tage, als das Parlament, das bis 1993 Oberster Sowjet hieß, nach der höchsten Macht im Staat griff und sich den Präsidenten unterzuordnen versuchte. Den Föderationsrat – die zweite Kammer des Parlaments – hat Putin auch der Form nach vollständig entmachtet und zu einer Art Gesandtenkongreß degradiert.

Die Bedeutung der politischen Parteien – die niemals die zentralen Akteure bei der Gestaltung von Politik gewesen sind – ist weiter rückläufig. Ein Spektrum politischer Parteien gibt es nicht. Jene Gruppen und politischen Bewegungen, die sich 1999 anschickten, einen Machtwechsel gegen Jelzin herbeizuführen – Otetschestwo – wsja Rossija (Vaterland – Ganz Rußland) vor allem – sind marginalisiert. Das gleiche gilt für die liberal-demokratischen Kräfte, die zwar in der Duma vertreten sind, auf die politischen Richtungsentscheidungen jedoch keinen Einfluß haben.

So ist nach einem Jahr Putin festzustellen, daß die Politik »Alle Macht dem Kreml!« erhebliche Erfolge vorweisen kann. Eine organisierte politische Opposition, die dem Kreml-Chef im Zentrum oder in den Regionen als Alternative entgetreten könnte, gibt es nicht. Damit ist – jedenfalls an der Oberfläche – eine Konzentration der Macht in Rußland erreicht, wie es sie seit Mitte der 80er Jahre, vor dem Beginn der Perestrojka, nicht gegeben hat.

Putin hat bei der Rekrutierung der präsidentiellen Vertikale insbesondere auf die bewaffneten Kräfte von der Armee bis zu den Sicherheitsdiensten zurückgegriffen. In einem seit der Stalin-Zeit nicht mehr gekannten Ausmaß sind Offiziere in politische Schlüsselstellungen eingerückt. Armee und Sicherheitsdienste ersetzen den nicht mehr vorhandenen Parteiappa-

rat der KPdSU als Reservoir für Führungskräfte. Putin, der bekanntlich selbst aus dem KGB-Apparat kommt, schätzt offenbar die Tatkraft, Bereitschaft zur Unterordnung und Verschwiegenheit, die dieses Milieu prägen. Im übrigen sind Militär und Sicherheitsdienste im besonderen Maß Träger sowjetischer Tradition und Mentalität.

Zu den Grundüberzeugungen des »russischen Weges« gehört die Vorstellung, daß die Wohlfahrt des Volkes nur über die Wiedergeburt eines machtvollen großen Rußland erreicht werden kann. Nüchterner formuliert: Nur der »starke Staat« kann Wirtschaftswachstum initiieren, wobei der Rüstungsindustrie eine Lokomotivfunktion zukommt.

Politische Stabilität, Rückschritt für die Demokratisierung

Der »russische Weg« ist deshalb gangbar, weil die Mehrheit der Bevölkerung und der Eliten ihrem Präsidenten auf diesem Weg folgt oder sogar vorangeht. Die Popularität Putins war zum Zeitpunkt seiner Wahl im März 2000 hoch, es hätte also nicht der Wahlfälschungen für seinen Sieg bedurft. Alle Umfragen stimmen dahin überein, daß sein Ansehen auch heute – trotz »Kursk«-Debakel und fortdauerndem Guerilla-Krieg in Tschetschenien – ungebrochen ist. Darüber hinaus ist die relative Stimmungslage der Bevölkerung heute besser als je seit Ende der 80er Jahre. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung bewerten das Jahr 2000 für sich persönlich als leichter oder jedenfalls genauso wie das vorangegangene Jahr 1999.

Die autoritäre Präsidialherrschaft findet breite Unterstützung: Drei Viertel der Bevölkerung sind der Meinung, Rußland brauche vor allem einen starken Führer. Die gleichen 75 bis 80% sind bereit, demokratische Freiheiten für das Schaffen von Ordnung zu opfern (VCIOM).

Wie sieht zusammenfassend die Bilanz des »russischen Weges« nach einem Jahr Putin aus? Sie ist eine Kombination von politischer Stabilität, wirtschaftspolitischer Stagnation und Rückschritten in den Bereichen Demokratisierung, Rechtsstaat und Menschenrechte. Rückschritte sind ebenso bei der Verwestlichung der Außenpolitik zu verzeichnen.

Innenpolitische *Stabilität* ist angesichts der desolaten Situation in vielen sozialen Bereichen keine geringe Leistung. Verbitterung, Protest und Unruhen bleiben weitgehend im vorpolitischen Raum. Zur politischen Stabilität trägt auch der erstaunliche Kotau-Reflex der meisten Eliten angesichts des »drohenden Zaren« bei, der so zum Beispiel von seiten der Gouverneure nicht zu erwarten war.

Die *wirtschaftliche Situation* ist insgesamt ziemlich günstig, damit vermindert sich der Druck in Richtung Strukturreformen, so daß von einer Reformstagnation gesprochen werden muß. Die auf den Weg gebrachte Neuordnung des Steuersystems unterstreicht in ihrer Isolation den Stillstand.

Die *Demokratisierung* ist gegenwärtig rückläufig. Der Parlamentarismus bildet sich zurück. Das Parlament als Ganzes und die in ihm vertretenen politischen Gruppierungen sind zu eigenständigem Handeln nicht fähig. Die Exekutive und insbesondere die Administration des Präsidenten sind die Gewinner.

Die *Justiz* wird in fast provokativer Manier bei den gegenwärtigen Auseinandersetzungen um die Ausschaltung mißliebiger Oligarchen instrumentalisiert. Von einem allgemeinem Feldzug gegen die Korruption kann dagegen keine Rede sein. Der Kampf gegen die Korruption wird den schweizerischen und amerikanischen Behörden überlassen, deren Arm natürlich ziemlich kurz ist.

Die wachsende *Distanz zum Westen* in der Außenpolitik hat mehrere Dimensionen. Rußland erneuert demonstrativ die Beziehungen zu alten Verbündeten aus sowjetischer Zeit wie Kuba, Iran und Nordkorea. Darüber hinaus wird Außenpolitik weitgehend nach den alten Machtkategorien von Einflußzonen, Nullsummenlösungen und geostrategischen Positionen betrieben. Allerdings hat grobschlächtige Rhetorik auch früher flexible Anpassung an die Realitäten nicht ausgeschlossen. So sucht Rußland verstärkt Kontakte zu den Ländern der EU. Daß dabei gemeinsame Vorbehalte gegenüber den USA etwa bei NMD akzentuiert werden, liegt in der Logik von Machtpolitik.

Ausblick

Wie sehen die Zukunftsperspektiven des »russischen Weges« aus? Der Preis der Stabilität ist die Stagnation. Rezentralisierung und die Durchsetzung der präsidentiellen Vertikale absorbieren die politischen Ressourcen. Rußland ist weder auf dem Weg zum Wohlstand der Millionen noch zu einer liberalen, demokratischen Balance der Macht. Vielmehr wächst gegenwärtig wieder der Abstand zu westlich-demokratischen Ordnungen, ebenso wie die Distanz in der Außenpolitik zunimmt. Dies bedeutet nicht, daß Rußland zerfällt oder im sozialen Chaos versinkt. Die Fähigkeit, eigenständige Überlebensstrategien zu entwickeln, ist größer als in vielen westlichen Industrieländern. Allerdings reicht das nicht aus, um im 21. Jahrhundert einen Großmachtstatus zu sichern.

Gerhard Simon

Vorrang für militärische und Sicherheitsbelange?

Einer der Punkte auf der Konferenzagenda für den innenpolitischen Teil lautet: Vorrang für militärische und Sicherheitsbelange? Das Fragezeichen kann man getrost streichen und durch einen Punkt, wenn nicht sogar durch ein Ausrufungszeichen ersetzen. In der Tat wäre es auch erstaunlich, wenn Putin, der seine Karriere im Geheimdienst gemacht hat, den Belangen der inneren und äußeren Sicherheit keinen hohen Stellenwert einräumen würde. Zu fragen ist allerdings, wonach sich diese Priorität bemißt.

Tschetschenien und die innere Sicherheit

Da ist erstens der Aufstieg Putins zum amtierenden und dann gewählten Präsidenten im Zuge des Tschetschenienkrieges. Vier Aspekte sind hierbei von Bedeutung: Der erste Aspekt ist, daß Putin sich mit den *Streitkräften und all dem identifiziert* hat, was diese sich auf ihre Fahnen geschrieben hatten, nämlich die Schmach der Niederlage im ersten Krieg von 1994 bis 1996 wieder wettzumachen, dieses Mal die militärischen Operationen bis zur Vernichtung der tschetschenischen Rebellen zu Ende zu führen und durch einen Sieg die »Ehre der Armee« wiederherzustellen.

Zweitens hat er den Streitkräften und Sondertruppen – bei den letzteren vor allem den Truppen des Innenministeriums – im wesentlichen *freie Hand* gegeben und sie auch gegen jegliche internationale Kritik in Schutz genommen. In der Tat hat bisher kein Gericht in Tschetschenien ein Verfahren wegen Kriegsverbrechen der russischen Truppen und Sicherheitsorgane mit einer Verurteilung zum Abschluß gebracht. Höhere Chargen, die in dringendem Tatverdacht standen, Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung begangen zu haben, wurden lediglich in mehrere tausend Kilometer entfernte Militärbezirke versetzt.

Der dritte Aspekt, der sich mit dem Tschetschenienkrieg verbindet, aber weit über ihn hinausgeht, ist der Kampf gegen den *Terrorismus und organisierte Kriminalität* innerhalb und außerhalb der Grenzen der Russischen Föderation. Allerdings muß man bei näherer Betrachtung den Eindruck gewinnen, daß der Kampf gegen die Tschetschenen energischer geführt wird als der gegen Korruption und mafiöse Strukturen in Moskau und anderen russischen Regionen.

Ein vierter Aspekt, der sich mit dem Tschetschenienkrieg verbindet, aber wiederum über ihn hinausreicht, ist Putins Kampfansage nicht nur an ethnischen Separatismus, sondern auch an *Sonderwege und Autonomiebestrebungen der nicht ethnisch definierten Regionen* der Russischen Föderation. Die direkte Unterstellung Tschetscheniens unter die Kontrolle Moskaus mit dem Ziel, die territoriale Integrität der Russischen Föderation zu bewahren, ist Teil des weitergehenden Bemühens Putins, die Zentralgewalt und den Einfluß der Sicherheitsorgane zu stärken.

Rezentralisierung und Stärkung der Rolle der Geheimdienste

In diesen Zusammenhang sind vermutlich auch die im Januar 2001 von Putin vorgenommene Übertragung der »antiterroristischen Operationen« an den Föderalen Sicherheitsdienst (FSB) und die Ernennung seines Direktors, Nikolaj Patruschew, zum Oberbefehlshaber in Tschetschenien einzuordnen. Aller Wahrscheinlichkeit nach hat die Ernennung von Patruschew auch politische Hintergründe, die weniger mit Tschetschenien zu tun haben als mit ganz Rußland. Zum ersten Mal in der Geschichte Rußlands und vorher der Sowjetunion beobachtet der Geheimdienst die Armee und das Innenministerium nicht nur, er erhält jetzt auch Befehlsgewalt über andere Machtorgane. Natürlich wurde nicht erst im Januar dieses Jahres damit begonnen, Geheimdienstmitarbeiter in Führungsämter zu berufen. Das fand aber auf persönlicher und informeller Ebene statt. Die jetzt vorgenommene Maßnahme verändert jedoch die Situation auf der strukturellen und institutionellen Ebene.

Tendenzen in Richtung auf Rezentralisierung und Stärkung des Einflusses der Sicherheitsorgane haben auch in der Einrichtung von sieben »Föderalen Bezirken« ihren Niederschlag gefunden. Auf diese Neuerung geht einer der nachfolgenden Beiträge gesondert ein. Im Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik sind zwei Dinge von besonderem Interesse: Zum einen sind die Föderalen Bezirke nahezu identisch mit den sieben Militärbezirken. Da in den Bezirken alle sicherheitsrelevanten Aktivitäten zusammengefaßt werden sollen, können gegebenenfalls Notstandsmaßnahmen besser mit den Vertretern des Präsidenten koordiniert werden. Zum anderen bekleideten fünf der sieben Vertreter des Präsidenten vor ihrer Ernennung hohe Positionen in den Sicherheitsstrukturen – in der Armee, der Polizei und im Geheimdienst.

Militärisch-industrieller Komplex

Ein weiteres Kennzeichen für den hohen Stellenwert innerer und äußerer Sicherheitsbelange ist die große Aufmerksamkeit, die Putin dem *militärisch-industriellen Komplex* (MIK) widmet. Für ihn ist Rüstungsindustrie der »Motor« oder – auch dieser Begriff wörtlich – die »Lokomotive« der Gesamtwirtschaft. Mit Hilfe von Rüstungsexporten sollen nicht nur Devisen erwirtschaftet und der MIK funktionsfähig gehalten, sondern auch der Gesamtwirtschaft wichtige Wachstumsimpulse gegeben werden. In der Tat können Waffenexporte zwar dazu beitragen, das Überleben des MIK auf verkleinerter Basis sicherzustellen, aber Waffengeschäfte in der Größenordnung von 3,5 bis maximal 4 Mrd. Dollar können wohl kaum zu einer Lokomotive der Gesamtwirtschaft werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß über Rezentralisierung und staatlich geförderten Ausbau (Subventionierung) der Militärindustrie genau dieselben strukturellen Deformationen der Wirtschaft wieder entstehen, die mit dazu beigetragen haben, die Sowjetwirtschaft in die Krise zu stürzen und der Sowjetunion ein Ende zu bereiten. Ein erstes Indiz für derartige Deformationen in Ruß-

land sind die im Jahr 2000 zu verzeichnenden Zuwachsraten der Industrie- und Rüstungsproduktion: Während die Industrieproduktion um 17,5% zulegte, betrug der Anstieg der Rüstungsproduktion 30%.

Nationaler Sicherheitsrat

Ein weiteres Kennzeichen für den hohen Stellenwert innerer und äußerer Sicherheitsbelange unter Putin ist die erheblich gewachsene Rolle des *Nationalen Sicherheitsrats*. Der Präsident ist Vorsitzender des Rates. Ihm gehören ein vom Präsidenten ernannter Sekretär an und die wichtigsten Repräsentanten der Machtstrukturen, als ständige oder als einfache Mitglieder. Insgesamt sind es 24 Mitglieder. Darüber hinaus verfügt der Sicherheitsrat über einen Apparat von 176 Beamten, die sich unter Leitung des Sekretärs mit allen sicherheitsrelevanten Fragen befassen.

Die Rolle des Sicherheitsrats hat seit 1992, als er per Dekret Jelzins gegründet wurde, erheblich geschwankt, und zwar je nach der Person des *Sekretärs* und seines Verhältnisses zum Präsidenten. Von besonderer Bedeutung ist heute, daß Putin mit der Arbeit dieses Gremiums bestens vertraut ist. Der Präsident war ja vor seiner Ernennung zum Direktor des FSB Sekretär des Sicherheitsrats. Weiterhin ist von Bedeutung, daß der Präsident einen engen Vertrauten zum Sekretär ernannt hat, nämlich Sergej Iwanow, der wie Putin aus Leningrad kommt und seine Karriere im KGB und FSB gemacht hat. Iwanow war mit seinem amerikanischen Gegenüber, dem Vorsitzenden des Nationalen Sicherheitsrats, Sandy Berger, bestens vertraut und hat sich mehrere Male mit ihm getroffen, um beispielsweise im Zusammenhang mit dem Untergang der »Kursk« Daten auszutauschen bzw. zu erlangen, um den Versuch zu unternehmen, gemeinsam gegen internationalen Terrorismus vorzugehen, und um die russische Haltung zum NMD-Problem zu erläutern. Auf der weithin als wichtiges Forum angesehenen Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik Anfang Februar 2001 leitete er die russische Delegation.

Mit nur geringer Übertreibung kann man sagen, daß sich der Sicherheitsrat unter Putin und Iwanow zu einer Art *Politbüro* gemausert hat, einem Gremium, der aus einem engen Kreis von mehr oder weniger gleichgesinnten Führungspersonlichkeiten besteht, die den Anspruch erheben, die Geschicke des Landes zu bestimmen. Diesem Anspruch entsprechend, war der Sicherheitsrat federführend bei der Ausarbeitung der neuen russischen Sicherheitskonzeption vom Januar 2000 und bei der Erstellung des umfangreichen und kontroversen Dokuments über Informationssicherheit vom September 2000. Er wirkte auch entscheidend bei der Ausarbeitung der außenpolitischen Doktrin vom Juli 2000 mit und war befugt, die Militärdoktrin vom April ebenfalls letzten Jahres abzusegnen.

Militärreform

Ein weiteres Feld, auf dem der Sicherheitsrat aktiv geworden ist und das die aktive Rolle Putins in Sicherheitsfragen unterstreicht, ist das der

Militärreform. Die Reformbemühungen waren nach 1998 in der Endphase der Ära Jelzin praktisch versandet. Der Zustand der Streitkräfte war aber weiterhin beklagenswert, nach Aussagen von politischer und militärischer Seite sogar »katastrophal«. Klar war allerdings, daß einschneidende Maßnahmen dringend geboten waren, weil bei einem drastisch geschrumpften Sozialprodukt und knappen Finanzmitteln die ca. drei Mio. Beschäftigten in den bewaffneten Organen in Uniform und Zivil nicht angemessen ausgebildet und ausgerüstet werden konnten. Zu lösen war auch der seit langem schwelende Konflikt zwischen Verteidigungsminister Sergejew und Generalstabschef Kwaschnin über die Prioritäten bei der Finanzierung von nuklearen und konventionellen Rüstungsprogrammen.

Diesen Konflikt hat Putin im letzten Sommer und Herbst entschieden. Alle Teilstreitkräfte und Sondertruppen müssen empfindliche Kürzungen hinnehmen: Der Personalbestand dieser Kräfte und Truppen soll bis 2005 um insgesamt 600 000 Mann und Zivilangestellte reduziert werden. Die Soll-Stärke der Streitkräfte soll um 365 000 Mann schrumpfen; bei den anderen bewaffneten Kräften soll die Reduzierung 105 000 Mann betragen. Hinzu kommen Kürzungen bei den Zivilbediensteten aller bewaffneten Organe um 130 000 Personen. Der Generalstab konnte also seine noch im vorletzten Jahr erhobene Forderung nach 1,2 Mio. Mann als Untergrenze der Personalstärke der Streitkräfte nicht durchsetzen.

Aber auch Sergejews Vorstellungen wurde nicht entsprochen. Die Eingliederung der Weltraum-Raketenabwehr und der Militärkosmischen Kräfte in die Strategischen Raketentruppen wird rückgängig gemacht. Beide Komponenten werden künftig zentral vom Generalstab geführt. Die Strategischen Raketentruppen sollen zudem im Jahre 2002 ihren Status als Teilstreitkraft verlieren. Geplant ist weiterhin, im Rahmen von START II und bei einer möglichen START-III-Vereinbarung in umfangreichem Maße Raketen und Sprengköpfe zu verschrotten und mindestens zehn Divisionskommandos bei den Strategischen Raketentruppen aufzulösen.

Zusammenfassung

Insgesamt wird deutlich, daß Putin als Präsident seiner Karriere im KGB und FSB treu geblieben ist: Innere und äußere Sicherheitsbelange stehen weit oben auf seiner politischen Agenda. Zu dieser Agenda gehören der Kampf gegen Terrorismus, Separatismus, Autonomiebestrebungen und all diejenigen Kräfte, die von der Regierungslinie abweichen. Seine Machtbasis für Rezentralisierung und Wiederherstellung von Recht und Ordnung ist einmal seine immer noch große Popularität. Eine andere wichtige Stütze sind aber die Sicherheitsorgane selbst und enge Vertraute aus diesen Organen, die Putin in zentralen Positionen in der Politik und der Verwaltung lanciert hat.

Hannes Adomeit

Wie abhängig ist Putin von den Oligarchen?

Als Oligarchen werden in Rußland die reichsten Unternehmer bezeichnet, die sowohl über Finanz- als auch über Industriekapital verfügen, manchmal sogar über Medien-Konzerne. Ein wichtiges Vorhaben Präsident Wladimir Putins besteht darin, die Oligarchen aus der Politik herauszudrängen. Dies versucht die entsprechend instrumentalisierte Justiz durch den Einsatz der Steuerpolizei und das Instrument der Eintreibung von Kreditschulden als Druckmittel zu erreichen. In einem Interview mit der französischen Tageszeitung »Figaro«, das zur Vorbereitung seines Frankreich-Besuchs am 26. Oktober 2000 veröffentlicht wurde, drohte Putin den Oligarchen mit einem Knüppel, den er in der Hand halte. Bisher habe er diesen Knüppel nicht benutzt, sondern nur gezeigt. Das habe schon genügt. Doch wenn es nötig sei, werde er nicht zögern, mit diesem Knüppel den Oligarchen auf den Kopf zu schlagen. Der Staat lasse sich nicht erpressen. Wenn nötig, werde er die Instrumente zerstören, mit denen der Staat erpreßt werden kann.

Für Premier Michail Kasjanow haben die Oligarchen ihre Immunität verloren, die sie früher dank ihrer engen Beziehungen zum Kreml besaßen. Der Vorsitzende der liberalen Union der rechten Kräfte und ehemalige Premier, Boris Nemzow, bezeichnete das Vorgehen Putins gegen die Oligarchen als den Anfang eines Krieges zwischen Business und Macht. Anatolij Tschubaj, Vorsitzender des Vorstandes des russischen Energieverbundes JeES Rossii stellte unter den Unternehmern »Signale der Unruhe« fest, die in »Panik übergehen«; die Wirtschaft drohe das Vertrauen in die Regierung zu verlieren.

Treffen im Kreml

Am 28. Juli 2000 lud Putin 21 Oligarchen zu einem Treffen in den Kreml ein. Nicht eingeladen wurden Boris Beresowskij, der Mitte vergangenen Jahres sein Abgeordnetenmandat aus Protest gegen Putins Politik niedergelegt hatte, der mit Beresowskij verbundene Präsident der Ölgesellschaft Sibneft, Roman Abramowitsch, der zugleich Abgeordneter der Staatsduma ist, und der Medien-Mogul Wladimir Gussinskij.

Putin erklärte vor dem Treffen, daß er künftig sein Verhältnis zu den Oligarchen vom Maß der Unterstützung abhängig machen wolle, das er von ihnen für seine Politik erhalte. Auf dem Treffen, das sehr formal ablief und auf dem nur drei Oligarchen Rederecht erhielten, lehnte Putin eine Amnestie für die – meist über Korruption zustandegekommenen – Privatisierungen im vergangenen Jahrzehnt ab. Auf der anderen Seite will er die Privatisierungen der letzten Jahre, durch welche die Oligarchen schnell zu Reichtum gekommen waren, nicht wieder rückgängig machen.

Kurz nach Weihnachten fand auch eine Zusammenkunft Putins mit der Russischen Union der Industriellen und Unternehmer statt, zu der sich die

wichtigsten Unternehmer zusammengeschlossen haben. Dabei machte Putin deutlich, daß er die Existenz anderer Machtzentren, die sich in seine Verantwortlichkeiten einmischen wollen, nicht zulassen werde. Der Staat lehne es ab, eine Waffe in der Hand der größten Finanz- und Industriegruppen zu sein. Der Kompromiß, auf den sich Putin und die Oligarchen geeinigt haben, besteht darin, daß der Staat von ihnen uneingeschränkte Loyalität erwartet. Dafür gewährt er ihnen ungehinderte Geschäftstätigkeit und gelegentlich Unterstützung.

Die harte Haltung gegenüber zwei Oligarchen – Beresowskij und Gussinskij – erklärt sich daraus, daß sie große Anteile an russischen Fernsehsendern besitzen. Der Kampf gegen ihren politischen Einfluß ist zugleich ein Kampf gegen ihre Machtstellung im wichtigsten Massenmedium, dem Fernsehen. Die Berichterstattung in den beiden von ihnen aktienmäßig beherrschten Fernsehkanälen, ORT und NTV, ist regierungskritisch. Beide Oligarchen sind nun bereit, ihre Anteile an ihren Fernsehsendern zu verkaufen, im Falle ORT an den Staat.

Putin und die neue Oligarchen-Generation

Während die erste Generation der Oligarchen mit Putin den oben skizzierten politischen Kompromiß geschlossen und sich zum Teil, wie Beresowskij und Gussinskij, ins Ausland begeben hat, sucht eine neue Oligarchen-Generation den Kontakt zur Politik. Zu diesen gehört Roman Abramowitsch, der die Ölgesellschaft Sibneft kontrolliert und gemeinsam mit Beresowskij Hauptaktionär an der Russischen Aluminium-Holding ist, die 70% des russischen Aluminium-Marktes kontrolliert. Er wurde am 19. Dezember 1999 in die Staatsduma gewählt und am 24. Dezember 2000 zum Gouverneur des Autonomen Bezirks der Tschuktschen. Am 28. Januar 2001 wurde der Generaldirektor von Noriskij nikel, das 20% des Nickel- und 60% des Palladium-Weltmarktes kontrolliert – Aleksandr Chloponin –, zum Gouverneur des Autonomen Bezirks Tajmyr gewählt. Der Kreml hindert die neuen Oligarchen somit nicht daran, sich in den Regionen zu Gouverneuren wählen zu lassen. Er will sehen, ob sie die regionalen Probleme ohne finanzielle Zuwendungen aus Moskau lösen können.

Auch unterhalb der zentralen Ebene versuchen die Vertreter des Präsidenten in den neuen Föderalen Bezirken, mit den regionalen Oligarchen ins Gespräch zu kommen. Mitte Oktober 2000 lud der Präsidentenvertreter im Föderalen Bezirk Ural, Petr Latyschew, wichtige Oligarchen ein. Er empfahl ihnen, sich nicht am Gouverneur zu orientieren, und fand es besser, wenn die Oligarchen mit ihren Problemen einzeln zu ihm kommen und sich nicht zu einem Interessenverband zusammenschließen. Bei den monatlichen Gesprächen der Präsidentenvertreter mit ihrem Chef werde er Putin über ihre Probleme informieren. Die Oligarchen erklärten sich bereit, den Präsidentenvertreter zu unterstützen.

Putin hat es geschafft, die erste Generation der Oligarchen auf der zentralen Ebene aus dem politischen Raum weitgehend hinauszudrängen. Als Reaktion darauf versucht die nächste Generation der Oligarchen, in die

Regionen zu gehen und dort politische Wahlämter zu übernehmen. Politisch ist Putin nicht mehr von den Oligarchen abhängig. Aber er ist auf ihre unternehmerische Tätigkeit angewiesen. Deshalb lässt er sie in ihrem ureigenen Bereich der Wirtschaft gewähren.

Eberhard Schneider

Hat Putin die Regionen fest im Griff?

Aufgrund der Größe Rußlands, das sich über zehn Zeitzonen erstreckt, und der ethnischen Vielfalt ist das Verhältnis der Zentrale zu den Regionen eines der wichtigsten politischen Probleme des Landes. Die 89 Föderationssubjekte Rußlands sind nicht nur ethnisch sehr verschieden. Sie unterscheiden sich der Einwohnerzahl und der Fläche nach um das Hundertfache. In der Pro-Kopf-Produktion übertrifft das stärkste Föderationssubjekt das schwächste um das Vierfache. Die Regionen – ethnisch bestimmte Republiken und administrativ gebildete Gebiete – errangen politische Spielräume, die sie unterschiedlich nutzten. In seiner ersten Rede vor der Staatsduma warnte Jewgenij Primakow, damals russischer Premier, am 11. September 1998 vor der Gefahr eines Auseinanderfallens der Russischen Föderation. Es ist der mangelnden politischen und administrativen Kontrolle zuzuschreiben, daß in den vergangenen Jahren in 19 von 20 Republikverfassungen Bestimmungen aufgenommen wurden, die im Widerspruch zur föderalen Verfassung stehen. Seit Januar 1999 zählte das Moskauer Justizministerium 347 neue regionale Rechtsakte, die der Verfassung bzw. den föderalen Gesetzen widersprechen. In seiner Fernsehansprache am 21. Mai 2000 behauptete Putin, ein Fünftel aller auf regionaler Ebene verabschiedeten Gesetze stehe im Widerspruch zur Verfassung.

Um zu verhindern, daß Rußland auf Dauer in unterschiedliche Rechtsräume zerfällt, forderte Präsident Putin im Herbst 2000 die Föderationssubjekte auf, ihre Gesetzgebung mit der föderalen Verfassung und den föderalen Gesetzen in Einklang zu bringen. Bis Anfang März 2001 sind 90% aller regionalen Verfassungen und Gesetze der föderalen Verfassung und den föderalen Gesetzen angepaßt worden. Listig ging die Republik Baschkortostan vor, indem sie ihre Verfassung und ihre Gesetze anpaßte, aber gleichzeitig in ihre neue Verfassung den Kompetenzabgrenzungsvertrag, den sie 1994 mit Moskau geschlossen hatte, aufnahm und ihm somit Verfassungsrang verlieh. Dieser Vertrag, der Baschkortostan viele Zugeständnisse macht und der die Unterschrift Jelzins trägt, widerspricht in vielen Punkten der föderalen Verfassung. Die Republik Tatarstan ihrerseits fragte, warum nicht Moskau die Verfassung und die föderale Gesetzgebung an die Gesetzgebung von Tatarstan anpasse.

Neue Föderale Bezirke

Um die Föderationssubjekte besser kontrollieren zu können, stülpte Putin ihnen durch die Schaffung von sieben weitgehend mit den Militärbezirken identischen Föderalen Bezirken eine neue föderale Struktur über. Jeder Bezirk wird von einem Präsidentenvertreter geleitet, dem ein Stellvertretender Generalstaatsanwalt zugeordnet ist. Die sieben neuen Präsidentenvertreter, von denen fünf Generäle der Armee, der Polizei oder des FSB sind, schaffen sich inzwischen eine eigene Bürokratie. Ihre Aufgabe ist

vielfältiger Natur: Umsetzung der föderalen Entscheidungen des Präsidenten sowie der föderalen Staatsorgane vor Ort; Überwachung der Einhaltung der föderalen Gesetze; Kontrolle der Umsetzung der Personalpolitik des Präsidenten; Organisierung der Zusammenarbeit der föderalen mit den regionalen Exekutivorganen sowie den Organen der örtlichen Selbstverwaltung; Erarbeitung von Empfehlungen an den Präsidenten, Rechtsakte der regionalen Exekutive auszusetzen, die föderalen Gesetzen widersprechen; sowie schließlich die Teilnahme an der Arbeit der regionalen Exekutivorgane sowie der Organe der örtlichen Selbstverwaltung.

Inzwischen kam es zu einem Streit um weitergehende Vollmachten für die Präsidentenvertreter. Putin lehnte auf der einen Seite die Einmischung der Präsidentenvertreter in die inneren Angelegenheiten der Föderationssubjekte ab, wollte sie aber doch für den Notfall gestatten, wobei offen blieb, was er unter Notfall versteht. Auf der anderen Seite möchte eine Gruppe unter Führung des Leiters der Präsidialadministration mit Unterstützung des Sicherheitsrats die Vollmachten der Präsidentenvertreter einschränken. Die Präsidentenvertreter ihrerseits koordinieren sich nicht untereinander und äußern sich widersprüchlich über ihre Kompetenzen. Putin ist offensichtlich mit ihrer Tätigkeit unzufrieden. Es ist nicht auszuschließen, daß er einige demnächst auswechselt. Geplant ist ein Dekret, in dem Putin die Kompetenzen der Präsidentenvertreter konkretisiert.

Mit einem Gesetz entmachtete Putin den Föderationsrat, die einzige Interessenvertretung der 89 Föderationssubjekte auf der zentralen Ebene. Der Föderationsrat besteht nun nicht mehr aus den gewählten Präsidenten bzw. Gouverneuren und den Vorsitzenden der regionalen Gesetzgebungskörperschaften, sondern aus deren wohl teilweise nicht demokratisch legitimierten Vertretern. Das sind meistens Geschäftsleute, die ihren Wohnsitz nach Moskau verlegen und die nicht nur ein geringeres politisches Gewicht haben als die Präsidenten bzw. Gouverneure, sondern wohl eher die Interessen Moskaus gegenüber den Regionen vertreten als umgekehrt, was eigentlich ihre Aufgabe wäre.

Als Ersatzspielwiese für die Präsidenten bzw. Gouverneure und die Vorsitzenden der Regionalparlamente wurde der Staatsrat eingerichtet, der nur beratende Funktion hat und einmal vierteljährlich tagt. Er wird von einem halbjährlich rotierenden Präsidium unter Vorsitz Putins geführt, das monatlich tagt. Wenn seine Sitzungen weiterhin so schlecht vorbereitet werden wie die erste, droht der Staatsrat zu einer reinen Quasselbude zu werden. Der Staatsrat kann auf keinen Fall den Machtverlust wettmachen, den die Präsidenten/Gouverneure durch ihren Auszug aus dem Föderationsrat erlitten haben. Unter Umständen ist das der erste Schritt zur Auflösung des Föderationsrats.

Mit zwei weiteren Gesetzen wurde der Präsident ermächtigt, in bestimmten Fällen Republikpräsidenten sowie Gouverneure abzusetzen und die Auflösung regionaler Parlamente zu veranlassen, sobald gerichtlich festgestellt worden sei, daß sie normative Rechtsakte verabschiedet bzw. erlassen haben, die der föderalen Verfassung oder den föderalen Gesetzen widersprechen. Ferner erhielt der Präsident unter ähnlichen Vorausset-

zungen das Recht, nach einem festgelegten Verfahren die Auflösung örtlicher Volksvertretungen zu verlangen und die Leiter der örtlichen Selbstverwaltung, also die Bürgermeister, abzusetzen. Die Verfahren sind sehr kompliziert und können bis zu zwei Jahren dauern, so daß diese gesetzliche Regelung kein wirkungsvolles Instrument sein dürfte, um neue, den föderalen Normen widersprechende regionale Gesetzgebungsakte wirkungsvoll zu unterbinden.

Widersprüchliche Tendenzen

Putin strebt offensichtlich eine Stärkung der Zentralgewalt hart am Rande schwer erreichbarer Verfassungsänderungen an. Wenn man schon das amerikanische System kopieren will, das ebenfalls die Gouverneure nicht in den Senat entsendet, so hätte man sich dazu durchringen sollen, die neuen Vertreter der Regionen zu wählen wie die amerikanischen Senatoren. Dies wird jetzt auch vom Vorsitzenden des Föderationsrats, Jegor Strojew, gefordert.

Infolge der Steuerreform erhält Moskau in Zukunft 63% der Steuereinnahmen statt bisher 50%. Durch diesen finanziellen Zentralismus werden die Föderationssubjekte, die bisher 50% der Steuereinnahmen bekamen, finanziell stärker von Moskau abhängig. Nur 18 Föderationssubjekte überweisen mehr Gelder nach Moskau, als sie von dort erhalten.

Seit Putins Amtsübernahme am 31. Dezember 2000 wurden in mehr als der Hälfte der Föderationssubjekte (47) die Präsidenten bzw. Gouverneure neu gewählt. Die Analyse der Wahlen in drei Republiken und 44 Gebieten bzw. Autonomen Bezirken ergibt folgendes Bild: Die Wahlbeteiligung lag zwischen 34,0% (Wladimir) und 74,6% (Saratow). In zwei Dritteln (31) der 47 Föderationssubjekte war keine Stichwahl erforderlich, was bedeutet, daß der gewählte Kandidat über genügend Popularität verfügte. In knapp zwei Dritteln (30) der 47 Föderationssubjekte wurde der bisherige Amtsinhaber wiedergewählt, was für Kontinuität und politische Stabilität spricht. Fünf neue Gouverneure sind Vertreter der Exekutive, je vier Generäle bzw. Admirale sowie Direktoren von Firmen und drei Abgeordnete der Staatsduma bzw. des regionalen Parlaments.

Die Parteien waren bei den Gouverneurswahlen unterschiedlich erfolgreich: 17 Kommunisten wurden als Gouverneure wiedergewählt, nur drei schafften es nicht. Die Regierungspartei Einheit unterstützte 11 Kandidaten, wobei manchmal ein Kandidat zusätzlich auch von den Kommunisten Unterstützung erhielt. Gelegentlich favorisieren die regionalen Gliederungen der Partei einen anderen Kandidaten als die Parteispitze in Moskau. Lushkows Vaterland – Ganz Rußland setzte sich für acht Gouverneure ein, Nemzows Union Rechter Kräfte für drei Kandidaten. Es wird deutlich, daß Putin über seine Partei Einheit nur in gewissem Maße das Wahlgeschehen in den Regionen beeinflussen konnte. Aber auch die Kommunisten können sich nicht als Sieger der Gouverneurswahlen bezeichnen. Die Gouverneurswahl gewann meist derjenige, der zur Unterstützung seines Wahlkampfes nicht nur eine Partei bewegen konnte, sondern auch das Business.

Putin plant, die Anzahl der 89 Föderationssubjekte zu verringern. Durch die Einverleibung der zehn Autonomen Bezirke in die sie umschließenden Gebiete wird der erste Schritt dazu versucht. Auf diese Weise würde zugleich ein verfassungsmäßiger Anachronismus beseitigt, denn laut Verfassung sind die Autonomen Bezirke im Verhältnis zu den Gebieten und Republiken gleichberechtigte Föderationssubjekte. Auf der anderen Seite sind sie den sie umgebenden Gebieten unterstellt. Doch für diesen Schritt wäre eine Änderung der Verfassung erforderlich, die nicht leicht zu erreichen ist: Zwei Drittel der Staatsdumaabgeordneten und drei Viertel der Föderationsratsmitglieder sowie die Gesetzgebungsorgane von zwei Dritteln der Föderationssubjekte müssen ihr zustimmen. Deshalb kann es wohl nur darum gehen, die Autonomen Bezirke stärker in die sie umgebenden Gebiete einzubinden, ohne sie formal aufzulösen.

Auch auf dem Gebiet der Außenkontakte der Föderationssubjekte sollen sie Zügel angezogen werden. Ende Januar 2001 forderte Außenminister Igor Iwanow auf der Tagung des Konsultativrats der Föderationssubjekte für außenpolitische und außenwirtschaftliche Verbindungen die Republiken und Gebiete auf, ihre außenpolitischen Aktivitäten, die einige von ihnen in den letzten Jahren entwickelt haben, besser mit dem russischen Außenministerium zu koordinieren.

Dem Präsidenten gelang es also in kurzer Zeit, gesetzliche Instrumente zu schaffen, kraft derer er das politische Gewicht der Regionen verringern und ihre rechtlichen und politischen Spielräume einengen konnte. Putin hat die Regionen etwas fester im Griff als Jelzin, aber nicht vollständig. Doch ist dies anscheinend weder möglich noch nötig.

Eberhard Schneider

Wie haben sich die Bedingungen für die Medienfreiheit unter Putin entwickelt?

Von der Beantwortung dieser Frage hängt wesentlich ab, ob sich Rußland weiter in Richtung Demokratie und Europa oder zu einem wieder isolierten Fremdkörper in der zivilisierten Welt entwickelt. Die Bilanz ist überwiegend negativ: Die Bedrohung der Medienfreiheit hat unter Putin insbesondere für die landesweit sendenden elektronischen Medien zugenommen. Weniger betroffen sind die noch relativ freien überregionalen Moskauer Printmedien, die ein wesentlich kleineres Publikum, vor allem in Moskau selbst, erreichen. Freilich ist Putin nicht für alle Bedrohungen verantwortlich – es gibt ererbte Bedrohungspotentiale.

Negative Entwicklungen unter Putin

Putin ist vor allem die angestrebte Unterordnung der Medien unter eine von ihm geprägte Staatsraison zuzuschreiben, deren Kern in der Rezentralisierung des hochgradig desintegrierten Staates besteht, das heißt in der Wiederherstellung des »einheitlichen Rechtsraums«, des »einheitlichen Wirtschaftsraums« und vor allem eines »einheitlichen Informationsraums« Rußland als deren Fundament. Putin versteht darunter die landesweite effektive Vermittlung der Kremlpolitik auch durch die Medien. Das Ziel der gegen die Medienmagnaten Wladimir Gussinskij und Boris Beresowskij und die ihnen zuzuordnenden Medien(unternehmen) – Media-MOST, den privaten TV-Sender NTV (Gussinskij) und den halbstaatlichen TV-Sender ORT (Beresowskij) – gerichteten strafrechtlichen, polizeilichen, steuerpolizeilichen, aktien- und kreditrechtlichen Schritte ist offensichtlich die Ausschaltung dieser beiden einflußreichen Medienleute, die Putin bei der von ihm mit oberster Priorität betriebenen Rezentralisierung empfindlich stören: Entweder sie selbst oder die von ihnen beeinflussten Medien haben offen Kritik an Putins Rezentralisierungspolitik und an seiner Tschetschenienpolitik als deren Testfeld (»Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung«) geübt – und das in den beiden einflußreichsten Fernsehsendern, ORT (Beresowskij) und NTV (Gussinskij), sowie in der für die Moskauer politische Elite wichtigen zentralen Presse. Putin hat gegen Gussinskij und Beresowskij, aber auch gegen andere Kritiker – vor allem seiner Tschetschenienpolitik – geradezu eine Allergie entwickelt, wie sich aus mehreren dokumentierten sprachlichen Entgleisungen ablesen läßt.

Im Gegenzug zur Entmachtung der kremlkritischen TV-Magnaten Gussinskij und Beresowskij und ihrer Medien soll dem staatseigenen Medienkonzern VGTRK, der unter anderem das landesweite »zweite« TV-Programm betreibt, größere Durchschlagskraft verliehen werden. Es ist etwa geplant, unter dem Dach der VGTRK ein neues Netz von elf regionalen Sendeanstalten unter der Kontrolle der Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten in den sieben neuen föderalen Bezirken zu schaffen. Die bisherigen 89 staatlichen, der VGTRK zugeordneten Regional-Sende-

anstalten, die zunehmend zu Sprachrohren der regionalen Administrationen geworden waren, sollen aufgelöst werden.

Einige andere medienpolitische Schritte können ebenfalls eine empfindliche Restriktion der Medienfreiheit nach sich ziehen: Putin, vormals Vorsitzender und Sekretär des Sicherheitsrats, billigte am 9. September 2000 die vom Sicherheitsrat seit 1994 erarbeitete »Doktrin der Informationssicherheit der Russischen Föderation«, ein 34seitiges Dokument, das die »Konzeption der nationalen Sicherheit« auf den Informationsbereich erweitert und Grundlage einer entsprechenden staatlichen Politik werden soll. Es ist zu befürchten, daß die rechtliche Umsetzung dieser Doktrin auch zu restriktiven Änderungen in der Mediengesetzgebung führt.

In den Rahmen einer forcierten Absicherungspolitik vor allem staatlicher Sicherheitsinteressen gehört auch ein Erlaß des Ministers für Kommunikation und Informatisierung vom 25. Juli 2000, wonach alle Betreiber von Telefonnetzen, Internetprovider und Anbieter sonstiger Kommunikationsdienste »technische Mittel zur Sicherstellung von operativen Fahnungsmaßnahmen« in ihren Vermittlungszentren installieren müssen. Dadurch sollen der Föderale Sicherheitsdienst FSB und andere Sicherheitsbehörden jederzeit den dort stattfindenden Informationsverkehr zwecks Verbrechensbekämpfung abhören können. Ein Mißbrauch zum Nachteil der Medien- und Informationsfreiheit, etwa durch Unterhöhlung des Informantenschutzes, liegt durchaus nahe.

Eine bedrohliche Einschränkung der Medienfreiheit könnten im Fall ihrer Absegnung durch die Staatsduma vier Abänderungsgesetze zum Mediengesetz von 1991 bzw. ein neues Mediengesetz mit sich bringen, die das Medienministerium (Leitung: Michail Lessin) entworfen hat. Nach Einschätzung des ehemaligen Medienministers Michail Fedotow, einem der Autoren des Mediengesetzes von 1991, handelt es sich hier um »Koteletts mit einer Zyankalifüllung«, denn diese Gesetzesänderungen würden es ermöglichen, jederzeit jedes beliebige Medium zu verbieten.

Ererbte Bedrohungspotentiale

Eine Entwicklung, die schon lange vor Putin eingesetzt hat, ist eine von vielen Journalisten beklagte Informationsdrosselungs- und Desinformationspolitik staatlicher und öffentlicher Stellen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene. Davon sind vor allem kritische Medien und Journalisten betroffen, die beispielsweise nicht zu Pressekonferenzen eingeladen werden oder keine Akkreditierung erhalten. Amtliche Pressestellen haben sich häufig zu einer Art Zensurbehörde entwickelt, die Informationen sorgfältig filtern und sie nur »befreundeten« Medien und Journalisten zukommen lassen, was eine auch wirtschaftliche Privilegierung gegenüber nicht genehmten Medien bedeutet.

Zu den von Putin und seiner Umgebung nicht zu verantwortenden »ererbten« Faktoren, die die Medienfreiheit negativ beeinflussen, gehört die wirtschaftliche Schwäche vieler, auch großer Medien, die oft zu hoher Verschuldung und einer Abhängigkeit von in der Regel staatlichen oder

halbstaatlichen Kreditgebern geführt hat. Diese Schwäche wurde durch die Finanzkrise vom August 1998 (Rubelabwertung) und den dadurch ausgelösten Einbruch der Werbeeinnahmen massiv verschärft und ist bis heute nicht überwunden. Verschuldungen können im Fall von kritischen Medien – Beispiel NTV – durchaus für den Versuch einer »feindlichen Übernahme« durch staatsnahe Stellen genutzt werden.

Besonders kraß zeigt sich die existentielle und dadurch auch inhaltliche Abhängigkeit von Geldgebern in der Provinz, wo schon 80% der Medien finanziell von regionalen Administrationen abhängig sind. Die regionalen Medien sind oft nur noch Sprachrohr des Gouverneurs oder Republikpräsidenten. Kritische Medien, auch überregionale aus Moskau, werden in vielen Regionen durch kriminelle, administrative, rechtliche und ökonomische Maßnahmen zur Raison gebracht. Solche Maßnahmen, die vom Auftragsmord bis zu kostspieligen Verleumdungsklagen gegen kritische Journalisten und Medien reichen, haben in den letzten Jahren nach Angaben des Moskauer Fonds zur Verteidigung der Glasnost ständig zugenommen. Der Effekt ist verbreitete Selbstzensur, vorauseilender Gehorsam wie in sowjetischen Zeiten, Käuflichkeit von Journalisten und ein starker Vertrauensverlust in die Medien, die zunehmend als gekauft, parteiisch, abhängig gelten. Die dadurch fortschreitende Entpolitisierung des Medienpublikums bietet Putins Propaganda, aber auch extremistischer und rassistischer Manipulation der öffentlichen Meinung günstige Ansatzpunkte.

Positive Momente

Eine kritische Betrachtung der Medienwirklichkeit in Rußland darf einige wichtige positive Aspekte nicht übergehen: Ein starkes Bollwerk der Medien- und Informationsfreiheit ist ihre noch existierende, recht tragfähige Verankerung im Mediengesetz von 1991 und in Art. 29 der Russischen Verfassung von 1993. Dieser Artikel des Grundrechtskatalogs in Kapitel 2 der Verfassung kann nur im Rahmen einer neuen Verfassung geändert werden, wovon sich Putin aber bislang distanziert hat.

Nicht außer acht zu lassen ist, daß eine nun schon über zehn Jahre existierende Tradition von Glasnost und Medienfreiheit bei großen Teilen des Publikums, bei Medienleuten und auch Politikern bestimmte Qualitätserwartungen und ein Bewußtsein von der fundamentalen Bedeutung der Medien- und Informationsfreiheit für die Demokratie verankert haben. Dies zeigt sich immer wieder deutlich in Umfragen. Auch gibt es bei einer erheblichen Anzahl von Medienleuten im Zentrum und in den Regionen eine ausgeprägte Kampfbereitschaft gegen Bedrohungen der Medienfreiheit: Journalisten machen solche Bedrohungen bekannt und üben gezielt Kritik an den dafür verantwortlichen Politikern einschließlich Putins. Der Kampfgeist manifestiert sich auch in der sehr engagierten Tätigkeit von Organisationen wie dem Fond zur Verteidigung der Glasnost, von Journalistenverbänden, Unterstützungsorganisationen für Journalisten in Not und ihre (hinterbliebenen) Angehörigen.

Eine weitere Chance für die Medienfreiheit böte ein andauernder

gesamtwirtschaftlicher Aufschwung. Die dann zu erwartenden steigenden Einnahmen aus der Werbung würden die Medien wieder unabhängiger vor allem von staatlichen Geldgebern machen. Eine gewisse weitere Chance für die Medienfreiheit besteht vielleicht auch darin, daß die geplanten restriktiven Maßnahmen wie gewöhnlich nicht 1:1 durchzusetzen sind.

Ein vielfach unterschätztes positives Potential für die Medienfreiheit in Rußland ist die klar formulierte Erwartungshaltung des westlichen Auslands, daß Rußland sich an internationale grund- und menschenrechtliche Standards hält, die es selbst anerkannt und sogar zu verfassungsrechtlichen Normen erhoben hat. Öffentliche Gegenüberstellungen von Mißständen auf diesem Gebiet und Bekenntnissen russischer Politiker, an erster Stelle Putins, zur Achtung der Grund- und Menschenrechte und zur Medienfreiheit erschweren es Rußland, wie angestrebt und beansprucht als vollwertiges Mitglied der zivilisierten Welt, Europas, der G-8 zu gelten und daraus politische Dividenden zu ziehen. Rußland kann es sich nur dann leisten, diesen Anspruch – wie öfter geschehen – Lügen zu strafen, wenn die westliche Welt, Europa immer wieder halbherzig reagieren. Das aber wird von Rußland erfahrungsgemäß als eine Aufmunterung zum »Weiter so!« verstanden.

Es ist auch zu hoffen, daß Putin als rational denkender Politiker die Kritik ernst nimmt, die ihm 33 Chefredakteure wichtiger russischer Medien am Tag der Presse (13.1.2001) vortrugen. Zumindest distanzierte er sich vom rüden Vorgehen der »Organe« gegen Medien, nannte Medienkritik wichtig für die Politik und versprach Abhilfe bei einigen Mißständen. Bedenklich stimmt, daß die Staatsanwaltschaft ihre Durchsuchungsaktionen bei NTV kurz danach unbehelligt wieder aufnahm.

Peter Hübner

Chancen für Aufschwung und Modernisierung der Wirtschaft

Hat Putin eine wirtschaftliche Strategie?

Im zweiten Themenblock geht es um die Chancen für Aufschwung und Modernisierung der russischen Wirtschaft nach der Periode der Wirtschaftspolitik, die mit der Währungskrise von 1998 zu Ende gegangen ist. Es fragt sich, ob es seither wesentliche Veränderungen gab, sieht man davon ab, daß die russische Wirtschaft von dem kombinierten Effekt der Rubelabwertung und dem Ölpreisanstieg erheblich profitiert hat – 1999 nahm das russische Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 3% zu, im Jahr 2000 sogar um 7%, und für 2001 werden rund 4% BIP-Zuwachs erwartet. Bei Bewertung lang- und kurzfristiger Programme, Strategien und Konzeptionen stellen sich mehrere methodische Fragen: Welche *Relevanz* haben derartige Programme angesichts des vielbeklagten Zwiespalts zwischen Plänen und Durchführung? Welchen *Geist* offenbaren die Programme? Gibt es wesentliche *Unterschiede* zur (ursprünglichen) Jelzin-Strategie?

Die Wirtschaftsprogramme des Jahres 2000

Putin kündigte bereits in seiner Millenniumsbotschaft zu Silvester 1999/2000, in der er ein widersprüchliches Konzept für eine staatlich gelenkte, aber zugleich freie Wirtschaft vorstellte, die Ausarbeitung einer Strategie zur langfristigen Entwicklung an, mit der er das neugeschaffene Zentrum für strategische Studien unter German Gref betraute. Eine vorläufige Fassung mit fast 300 Seiten Umfang wurde im Internet publiziert. Sie enthält als Hauptkapitel: I. Sozialpolitik, II. Modernisierung der Wirtschaft, darunter die Schaffung eines günstigen Unternehmer- und Investitionsklimas, Ausführungen zur makroökonomischen sowie zur Strukturpolitik.

Der Entwurf umfaßt zu jedem Themenbereich eine Problembeschreibung und formuliert grundsätzliche Absichten, ist jedoch wenig konkret und enthält keine festen Termine. Seine Anliegen sind unter anderem die Rückführung des Sozialstaates auf ein finanzierbares Niveau mit Konzentration der sozialen Hilfen auf die wirklich Bedürftigen sowie die Deregulierung der staatlichen Kompetenzen im Sinne einer Beseitigung der administrativen Barrieren der unternehmerischen Tätigkeit. Die Endfassung der Langfriststrategie, deren Fertigstellung für Mitte 2000 angekündigt worden war, hat sich mehrfach verzögert und liegt bis heute nicht vor.

Eigentlich sollten weitere Programme auf der Grundstrategie aufbauen, das war jedoch wegen deren Verzögerung nicht möglich. Inzwischen wurde bereits ein Kurzfristprogramm für 2000 und 2001 vorgestellt, das 119 Entwürfe für Gesetze und Verordnungen auflistet, zusammen mit Fristen für die Einbringung in die Regierung und den mit der Ausarbeitung betrauten Ämtern. Eine Fortsetzung dieser Aktionsplanung wurde bereits für 2001/2002 angekündigt.

Die von wirtschaftsliberalem Geist durchdrungene Strategie des Gref-Zentrums stieß auf erheblichen Protest der linkskonservativen Akademi-

ker, die auf einem eigenen »russischen Weg« beharren. Aus ihren Kreisen entstand eine alternative Grundsatzstrategie, die auf der Sitzung des Staatsrats am 22. November 2000 vom Gouverneur von Chabarowsk, Wiktor Ischajew in die Debatte eingebracht wurde. Darin wird im Unterschied zu dem Gref-Vorschlag die Notwendigkeit staatlicher Unterstützung der verarbeitenden Industrie betont, insbesondere der Hochtechnologie. Eine umfassende Deregulierung wird abgelehnt, Entbürokratisierung jedoch befürwortet. Soziale Ziele stehen ebenfalls im Vordergrund. Die Marktwirtschaft soll nicht das Instrument sein, sondern das Ziel. Konkrete Vorschläge und Schritte lassen sich aus den bislang bekannt gewordenen Programmfragmenten jedoch nicht ableiten. Im Februar 2001 soll das überarbeitete Alternativprogramm vorliegen. Es wird jedoch nicht mit dem Gref-Zentrum abgestimmt sein, und für ein Kompromißdokument gibt es kaum Chancen, so daß es möglicherweise zu einem »Kampf der Programme« kommt.

Putins Strategie

Von den genannten Langfristprogrammen unterscheiden sich die Ausführungen Putins zur Wirtschaft durch Kürze und pointierte Hervorhebung weniger Punkte. Am deutlichsten zu erkennen sind sie in seiner Jahresbotschaft vor der Föderalversammlung (gemeinsame Versammlung von Duma und Föderationsrat) am 8. Juli 2000. Seine Zielvorstellung ist ein starker Staat – im Sinne von effektiv, wie er betont – mit entwickelter demokratischer Gesellschaft. Mittel ist eine florierende, wachsende Wirtschaft. Die Äußerungen Putins sind von einer liberalen Grundauffassung geprägt und stehen in der Tradition der Reformpläne Jelzins von 1991/92.

Der starke Staat wird in ordoliberaler Tradition in erster Linie als Garant der Wettbewerbswirtschaft gesehen, jedoch nicht als Regulator der Wirtschaft oder der sozialen Verhältnisse:

»Nur ein starker, effektiver und demokratischer Staat ist imstande, die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen Freiheiten zu schützen ...«

»... die Schlüsselrolle des Staates in der Wirtschaft besteht im Schutz der wirtschaftlichen Freiheit. Unsere strategische Linie ist folgende: weniger Verwaltung, mehr unternehmerische Freiheit, das heißt die Freiheit zu produzieren, Handel zu treiben, zu investieren.«

»Das Wesen der staatlichen Regulierung der Wirtschaft besteht nicht im Übereifer administrativer Regulierung, nicht in der Ausdehnung des Staates in einzelne Wirtschaftszweige und nicht in der Unterstützung ausgewählter Unternehmen und Marktteilnehmer, sondern im Schutz privater Initiativen und aller Eigentumsformen.«

»Die Politik des umfassenden staatlichen Paternalismus ist heute wirtschaftlich unmöglich und politisch unzweckmäßig.«

Die folgenden Bereiche nannte Putin bei den anstehenden Wirtschaftsreformen in seiner Ansprache am 8. Juli 2000 als besonders wichtig: (1) Schutz der Eigentumsrechte, insbesondere der Aktionärsrechte, Schaffung von fehlenden Rechtsgrundlagen für Eigentum auf Boden und Immo-

bilien; (2) Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen, Abgehen von der Privilegierung bestimmter Unternehmen auf Kosten anderer; (3) Befreiung der Unternehmer von administrativem Druck sowie von überflüssiger Einmischung des Staates in geschäftliche Dinge. Trennung von Staatsverwaltung und kommerzieller Tätigkeit; (4) Senkung der Steuerlast; (5) Entwicklung der Finanzinfrastruktur (Bankenreform, Wertpapiermarkt zur Mobilisierung von Kapital); (6) eine realistische Sozialpolitik, das heißt Absage an Paternalismus, statt dessen Investitionen in den Menschen (berufliche Ausbildung, kulturelle Entwicklung).

Die genannten Punkte (Stärkung der Eigentumsrechte, des Wettbewerbs sowie des staatsfreien Bereichs) entsprechen dem ordoliberalen Grundzug der Putinschen Konzeption. Weiterhin hebt Putin die Unabhängigkeit der Richter und der Rechtsschutzorgane sowie die Einheitlichkeit des Wirtschafts- und Rechtsraums als wichtig hervor (das beinhaltet die Absage an regionale Selbständigkeit).

Es fällt auf, daß bei Putin Bekenntnisse zur Industriepolitik und zur makroökonomischen Steuerung fehlen. Insofern ist Putin von den Aussagen in der Millenniumsbotschaft abgerückt, in der er eine aktive Industriepolitik des Staates und die prioritäre Förderung führender Industriezweige forderte. Putin setzt also weder auf globale noch auf diskretionäre Eingriffe des Staates in die Wirtschaft. Er sieht den Staat als Garant der marktwirtschaftlichen Ordnung an und gleichzeitig als Objekt der Reform.

Wie verbindlich seine programmatischen Äußerungen sind, wird sich nicht zuletzt am Verlauf der Auseinandersetzung um die Bodengesetzgebung zeigen. Wenigstens die »entschärfte« Fassung des Bodenkodex, die landwirtschaftliche Flächen zunächst ausklammert, sollte 2001 Gesetz werden. Putin hat sich grundsätzlich für Privateigentum an Grund und Boden ausgesprochen. Wenn er seinen Ansprüchen treu bleiben will, muß er sich für eine echte und nicht eine verwässerte Bodenreform einsetzen und damit den Konflikt mit breiten politischen Kräften in der Duma und in den Regionen durchstehen.

Ergebnis

Putin selbst vertritt eine von ordoliberalem Geist geprägte wirtschaftliche Strategie, die Jelzins Reformansatz fortführt. Diese wird von der Programmatik des Gref-Zentrums gestützt, während das von Gouverneur Ischajew vorgelegte Alternativprogramm teilweise eine andere Schwerpunktsetzung hat. Insgesamt ist Anfang 2001 jedoch noch keine klare und detaillierte programmatische Linie zu erkennen. Daß nicht nur die praktische Regierungsarbeit, sondern auch die operationale Planung ohne ein verbindliches Langfristprogramm erfolgen, läßt an der Relevanz derartiger Strategien zweifeln. Es ist noch zu früh, um erkennen zu können, ob die Praxis der russischen Wirtschaftspolitik unter Putin den Grundzügen der veröffentlichten lang- und kurzfristigen Strategien und Programme folgt.

Roland Götz

Ansatzpunkte und Grenzen des wirtschaftlichen Aufschwungs

Nach der schweren Finanzkrise im August 1998 bestand vor allem budgetpolitisch und bezüglich der Kapitalflucht dringender Handlungsbedarf. Die dem Haushalt der Föderation zustehenden und 1996 auf Anraten des Internationalen Währungsfonds (IWF) abgeschafften Exportabgaben wurden 1999 wieder eingeführt und bewirkten Mehreinnahmen in Höhe von ca. 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Einen weiteren Prozentpunkt für die Föderation brachte ein neuer Verteilerschlüssel des Mehrwert- und Einkommenssteueraufkommens zwischen dem Zentrum und den Subebenen. Das 1998 eingefrorene neue Steuerrecht wurde rechtzeitig zum Haushaltsjahr 2001 in Teilen abgeschlossen und sieht einen allgemeinen niedrigen Satz der privaten Einkommensteuer von 13% vor. Auch wurde von der Ausgabe staatlicher Schuldtitel weitgehend abgesehen.

Letztere Maßnahme zielte in Kombination mit der seit Ende 1998 praktizierten Devisenbewirtschaftung auf Wechselkursstabilisierung und Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit des Staates ab. Zwar wurde der Rubel stillschweigend wieder an den US-Dollar gekoppelt, offizielle Wechselkurssicherheit gibt es (zum Nachteil von Spekulationsgeschäften) nicht. Problematisch ist dagegen der anhaltende Devisenzufluß für den realen Rubelkurs. Um einen Teil der rasch wachsenden Geldmenge wieder aus dem Kreislauf zu entfernen, ließ man die Haushaltsüberschüsse anwachsen. Diese (fiskalische) Sterilisierungsmaßnahme diente als Ersatz für fehlende Sterilisierungsmöglichkeiten der Zentralbank – nach dem Zusammenbruch des Marktes für staatliche Wertpapiere verfügt sie kaum über Steuerungsinstrumente auf dem offenen Markt. Der volkswirtschaftliche Preis waren jedoch entgangene Nachfrageimpulse.

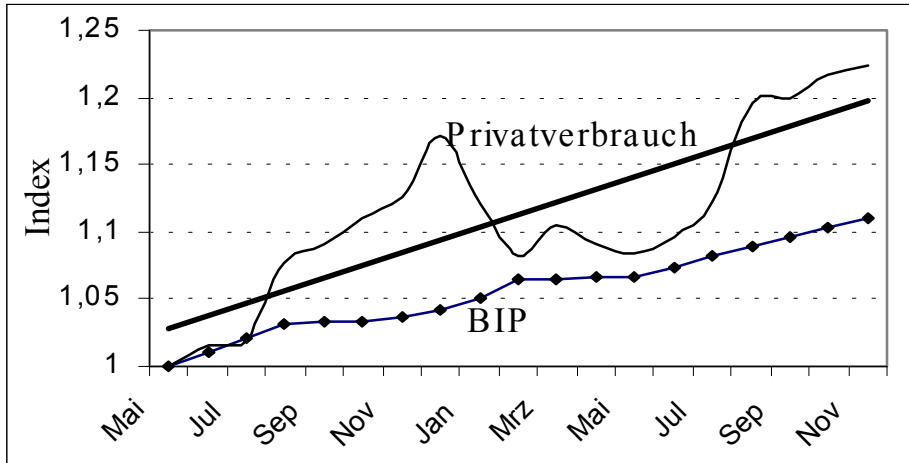
Mit der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist aber die Wirtschaftsleistung positiv korreliert, das heißt, sie steigt/fällt mit Zunahme/Rückgang der aggregierten Nachfrage oder einzelner Nachfragekomponenten. Im folgenden wird auf diesen Zusammenhang anhand statistischer Primärdaten kurz eingegangen. Eine ökonometrisch präzise Darlegung volkswirtschaftlicher Identitäten ist im vorgegebenen Rahmen nicht möglich; es werden lediglich prinzipielle Zusammenhänge als Erklärungsmuster für das kräftige Wachstum im betrachteten Zeitraum vorgestellt.

Der private Verbrauch liegt laut Verwendungsrechnung des BIP bei etwa 50% der aggregierten Nachfrage. Aufgrund dieses hohen Anteils sind Nachfrage- und somit Wachstumsimpulse aus dem privaten Konsum wichtig für ein sich selbst tragendes Wachstum. Empirisch ist der Privatverbrauch eng an das verfügbare Einkommen gebunden und weist mit zunehmendem Gewicht der langlebigen Konsumgüter höhere Fluktuation auf. Umgekehrt, wenn die Individuen ihre Ausgaben vorwiegend auf Lebensmittel und einfache Dienstleistungen beschränken, ist die Konsumkurve glatter. Der Kurvenverlauf des privaten Verbrauchs in Rußland gibt im Analysezeitraum diese Besonderheiten wieder (Graphik 1). Da die Ausgaben zum

Jahresende in der Regel zunehmen, weist die Konsumkurve entsprechend größere Ausschläge auf.

Graphik 1

Realindex des privaten Verbrauchs und des BIP 1999/2000



Quelle: RET, in: www.recep.org, verschiedene Ausgaben.

Der private Konsum hat über die betrachtete Periode zugenommen, daher ist die dazugehörige Trendlinie positiv geneigt. Der Zuwachs folgt eng dem Index des realen Pro-Kopf-Einkommens von ca. 1,08 im Jahre 2000 und ist konform mit der sogenannten permanenten Einkommenshypothese, wonach die Individuen ihre Nachfrage nach der Erfahrung ihrer Einkommenssituation (hier: echte oder antizipierte Besserung) ausrichten.

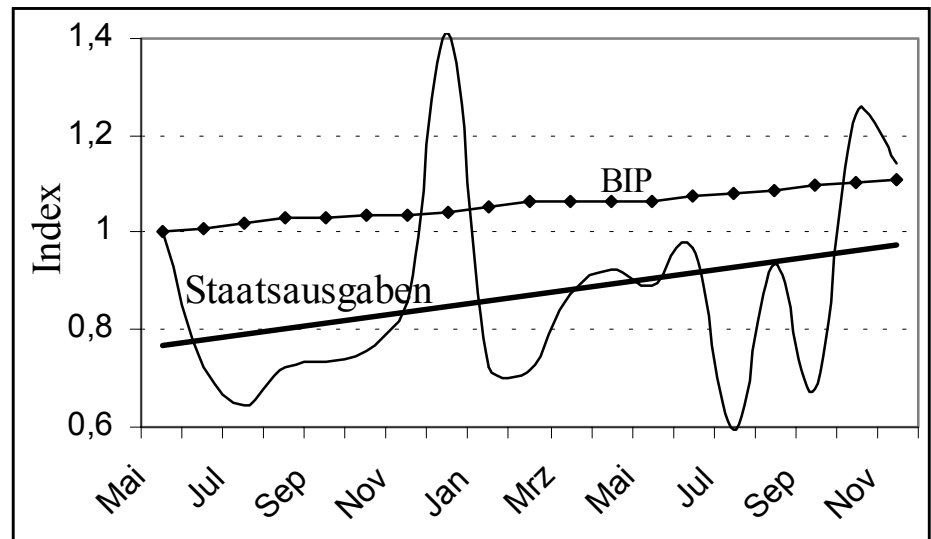
Die Nachfrage des Staates ist Bestandteil der Haushaltsausgaben auf allen Ebenen und spiegelt den Erwerb von Gütern (Infrastrukturprojekte oder Rüstungsgüter) und Dienstleistungen (Bildung, Rechtsschutz etc.) durch den Staat wider. Beahlt werden die Käufe aus den Steuer- und sonstigen Einnahmen des Fiskus. Naturgemäß sind die Käufe des Staates starken Schwankungen unterzogen; im Trend stiegen sie jedoch ab Sommer 1999 saisonkorrigiert schneller als das BIP und erreichten real einen Index von etwa 1,1 (dicke Trendlinie). Der Staat ist zum wichtigen Motor der Erholung geworden, indem er per Saldo real mehr Geld ausgab und die Gesamtnachfrage stützte (Graphik 2, S. 36).

Neben den Käufen setzen sich die Staatsausgaben auch aus den Transfers zusammen. Sie sind in den 90er Jahren kontinuierlich gestiegen und haben – da sie ihrer Natur nach weniger volatil sind – auch bei Kürzungen des Gütererwerbs durch den Staat die aggregierte Nachfrage gestützt.

Die große Bedeutung der Staatsnachfrage ist auf den Multiplikatoreffekt zurückzuführen, da die Staatsausgaben autonom sind und im Unterschied zum Privatverbrauch unmittelbar wachstumswirksam werden. Wegen der niedrigen Steuerquote und der hohen marginalen Konsumneigung ist der Multiplikator groß – zwischen 2,5 und 2,9 je Rubel zusätzlicher Nachfrage wächst die Wirtschaftsleistung um etwa 2,5 Rubel und mehr.

Graphik 2

Realindex der föderalen Ausgaben und des BIP 1999/2000



Quelle: RET, in: www.recep.org, verschiedene Ausgaben.

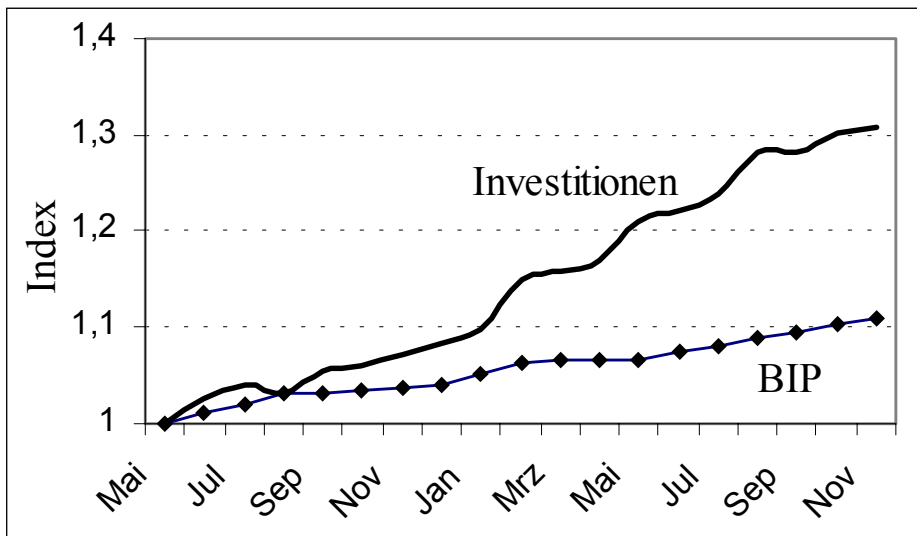
Die Investitionsnachfrage bestimmt im Unterschied zu anderen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wie Staatsverbrauch oder Exporte, die kurzfristig wachstumswirksam werden können, den mittel- und langfristigen Expansionspfad einer Volkswirtschaft. Während der 90er Jahre sind sie absolut und relativ zum BIP kontinuierlich zurückgegangen – die Investitionsquote hat sich mehr als halbiert. Erst ab 1999 trat eine Wende ein: Mit der Verbesserung der Erwartungen im Unternehmenssektor haben die Investitionen rasch zugenommen (Graphik 3) und das Wachstum beschleunigt. Die Investitionskurve zeigt, daß im betrachteten Zeitabschnitt die »russische Krankheit« der 90er Jahre – das notorische Deinvestieren – erst einmal überwunden werden konnte.

Wie der Graphik zu entnehmen ist, war der Trend im Unterschied zu den Jahren davor positiv, und eine Investitionszunahme um ca. 30% wurde erzielt. Im Ergebnis ist auch die Investitionsquote gestiegen, bleibt wegen des starken Rückgangs in den 90er Jahren jedoch gering: von 9 bis 10% 1999 auf 12 bis 13% des BIP im Jahr 2000.

Die Exportnachfrage ist derzeit die zweitgrößte Komponente der aggregierten Nachfrage. Nach der Augustkrise 1998 verringerte sich der Wert der russischen Währung gegenüber dem US-Dollar um ein Vielfaches – von 6,1 auf jetzt rund 28 Rubel/Dollar. Die Abwertung verbesserte den Saldo der Handels- bzw. Leistungsbilanz, allerdings gehen die Preisvorteile zurück. Im Jahre 2000 nahmen die Exporterlöse nicht nur durch die bekannten Rohstoffpreiseffekte zu, sondern auch durch Mengeneffekte. Zwar wurde im Jahr 2000 kaum mehr Erdgas, aber um 7% mehr Erdöl gefördert als im Durchschnitt der 90er Jahre. Im Ergebnis nahmen die Erlöse stärker zu als die reale Produktion und trugen zum Wirtschaftswachstum bei (Graphik 4).

Graphik 3

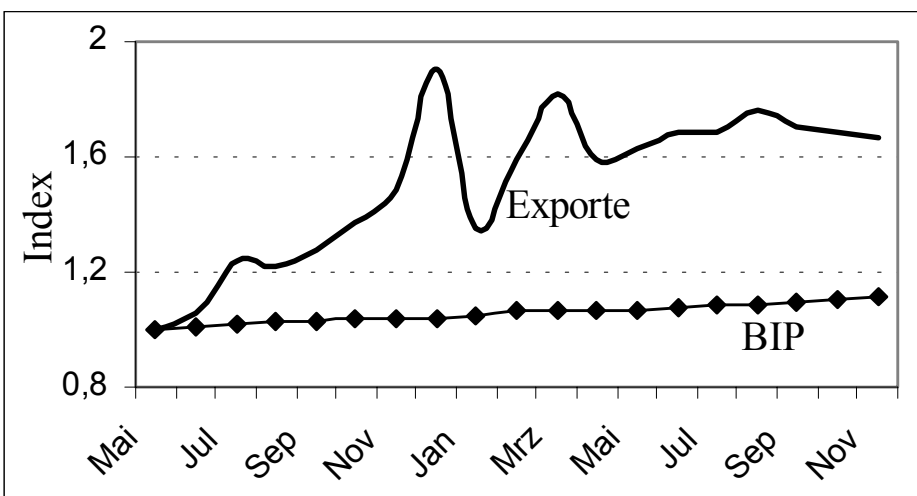
Realindex der Bau- und Bruttoanlageinvestitionen sowie des BIP 1999/2000



Quelle: RET, in: www.recep.org, verschiedene Ausgaben.

Graphik 4

Index der Exporterlöse und des realen BIP



Quelle: RET, in: www.recep.org, verschiedene Ausgaben.

Der Graphik ist zu entnehmen, daß die Exportelastizität im Trend größer als 1 ist, das heißt, eine Zunahme der Exportnachfrage um eine Einheit läßt das BIP um mehr als eine Einheit wachsen. Dank der großen Exportquote ergibt sich (bezogen auf das reale BIP in US-Dollar) daraus ein Exportmultiplikator von mehr als 2, das heißt, jeder Dollar Exportzuwachs bewirkt ceteris paribus etwa 2 Dollar Produktionszuwachs. Das ist auf die komplexe Wirkung der Exportnachfrage zurückzuführen, die nicht nur

die unmittelbaren Exportsektoren anspricht, sondern über die technologische Verflechtung alle volkswirtschaftlichen Sektoren.

Fazit

In dem hier analysierten kurzen Zeitraum haben sich wichtige makroökonomische Aggregate verbessert (BIP, private und öffentliche Nachfrage, Investitionen, Exporte). Prognosen über die künftige Entwicklung gestalten sich allerdings schwierig, da sie sich auf einen hinreichend langen Analysezeitraum stützen müssen. Ein solcher ist nicht vorhanden: In den 90er Jahren durchlief die Wirtschaft einen Transformationsprozeß, und davor existierte ein zentrales Planungssystem. Abhilfe schaffen daher Überlegungen zu den offenen Problemen auf der Makroebene (der Mikrobeereich kann an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden).

Mittel- und langfristig hängt das Wachstum von der Investitionsnachfrage ab: Die Investitionsentscheidungen richten sich nach der mittelfristig zu erwartenden Entwicklung der übrigen Nachfragekomponenten wie Privatverbrauch, Staatsverbrauch und Exportnachfrage. Die stark exportabhängige russische Konjunktur ist empfindlich für externe und/oder fiskalische Schocks, während der Privatverbrauch stabilisierend wirkt. Die Exporte erweiterten den Spielraum des Fiskus, der durch gestiegene Ausgaben die private Konsumnachfrage anregte. Die Unternehmen reagierten auf ein Klima positiver Erwartungen mit der Entscheidung zu investieren.

Problematisch ist, daß Rußland mit ca. 50% des BIP eine im internationalen Vergleich zu niedrige private Konsumquote und spiegelbildlich eine relativ große Exportquote aufweist. Eine Krise des Exportsektors (z.B. wegen Verschlechterung der terms of trade) könnte wegen seines Gewichts und der Kausalität zwischen den Komponenten der aggregierten Nachfrage sehr negativ ausfallen, zumal die Investitionen das Wachstum nach dem Akzeleratorprinzip beeinflussen: In Krisenzeiten verschärft ihr Rückgang den Rückgang der Produktion. Das Wachstum braucht folglich eine stabilere Grundlage – ideal wäre ein robuster, anhaltender Zuwachs der Binnennachfrage. Es muß sich daher noch zeigen, ob es Moskau in der kommenden Zeit gelingt, die Wirtschaft auf einen von externen Schocks unabhängigen Expansionspfad zu lenken.

Ognian Hishow

Rußlands Naturressourcen und der Weltenergiemarkt

Vorweg sei angemerkt, daß bei keinem anderen großen Industrieland der Frage der Ausstattung mit Naturressourcen in der Bewertung des politischen und wirtschaftlichen Potentials ein vergleichbares Gewicht gegeben würde. In Rußland hat dies Tradition. Sie hängt mit einem Denken zusammen, das aus dem 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stammt und in der zentralen Planwirtschaft sowjetischen Typs perpetuiert wurde. In den führenden Volkswirtschaften schlägt sich ökonomisches Potential viel mehr in den Faktoren Bildungsressourcen, moderne Wirtschafts- und Infrastruktur und einer modernen »governance« nieder als in der Verfügung über eigene Ressourcen. Die Bedeutung, die Rußlands Naturressourcen zugemessen wird, drückt deshalb auch etwas über die Inferiorität der Wirtschaft aus. Doch ist die Bedeutung der Naturressourcen unbestreitbar groß. Dies hat unter anderem folgenden Gründe:

- In den postsowjetischen Staaten wirkt sich die Verfügbarkeit von Naturressourcen gravierend auf die Handelsbilanz aus. Rußlands Exporterlöse bestehen zu weit über 50% aus Naturressourcen, und zugleich verfügte Rußland selbst in den Zeiten der wirtschaftlichen Talfahrt über einen beträchtlichen Handelsüberschuß (derzeit 40 Mrd. Dollar p.a.). In der Ukraine, einem ressourcenarmen Land, besteht dagegen ein großer Teil der Importe aus Energierohstoffen, die zu einem strukturellen Handelsbilanzdefizit und politischer Abhängigkeit führen.
- Rußland ist ein Rohstoff-Gigant. Es verfügt als größter Reservehalter über 33% der weltweiten Erdgas- und 8% der Ölreserven (nach fünf Golfstaaten das größte Potential). Bei verschiedenen wertvollen Metallen ist Rußland Halter der größten Reserven.
- Die Ölpreisentwicklung seit April 1999 hat, wegen der Auswirkungen auf die Handelsbilanz, auf die Staatseinnahmen und die vergrößerten Investitionspotentiale der Energieunternehmen, maßgeblichen Anteil an dem bemerkenswerten Aufschwung Rußlands nach der Finanzkrise vom Herbst 1998.

Führt Ressourcenreichtum zu wirtschaftlichem Aufschwung?

Es gibt genügend Beispiele in der neueren Geschichte, die beweisen, daß Ressourcenbesitz nicht zwangsläufig zu einem nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung führt. Die Spannbreite der Möglichkeiten wird häufig mit der Alternative »Norwegen oder Nigeria« umschrieben, und vieles spricht dafür, daß sich Rußland auf der Skala zwischen den beiden Optionen näher bei Nigeria befindet.

Um sich an die Wirtschaftsentwicklung Norwegens anzunähern, müßte Rußland viel mehr ausländisches Kapital und damit auch moderne Technologie ins Land locken. Das findet bisher nur begrenzt statt. Die Gründe liegen zum einen in der immer noch unzulänglichen Infrastruktur, deren

Verbesserung aufwendig, die allerdings auch in anderen ressourcenreichen Ländern häufig unzureichend ist. Der wichtigere Hinderungsgrund besteht in der unzulänglichen Gesetzgebung und mangelnden Durchsetzung bestehender Gesetze, wodurch gerade in diesem Sektor für Korruption und damit auch unberechenbare Finanzrisiken ein großer Spielraum besteht. In der Addition einer Gesetzgebung, die im Vergleich zu anderen Ländern gegenüber Auslandsinvestitionen nicht freundlich ist, und des Risikos der Investoren, sich im Zweifelsfall nicht ihr Recht verschaffen zu können, bevorzugen internationale Investoren andere Regionen. Selbst Kasachstans Ressourcenerschließung zieht mehr Auslandsinvestoren an, obwohl auch dort die Rechtssicherheit zu wünschen übrig läßt.

Positiv zu vermerken ist, daß das Problem ungenügender Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen erkannt ist und daß auch in Gesetzgebungsverfahren, insbesondere bei dem Production Sharing Agreement auf Wünsche westlicher Unternehmen teilweise eingegangen wird. Doch die ablehnende Haltung in der Duma gegenüber zuviel Einwirkungsmöglichkeiten ausländischer Unternehmen zeigt sich bei der Verhinderung einer Bodenreform, bei einer Gleichbehandlung ausländischer wie inländischer Investoren und der Nicht-Ratifizierung des Energiecharta-Vertrags, den Rußland 1994 unterschrieben hat und der die Spielregeln für einen internationalen Energiemarkt im globalen Wettbewerb festlegt.

Rußland als einer der großen Anbieter auf dem Weltenergiemarkt hat in dieser Position mehr Gewicht bekommen, weil das Wieder-Funktionieren der OPEC-Kartells seit März 1999 unter Zuarbeit Rußlands den Ölpreis in die Höhe getrieben hat. Verschiedentlich war von einem möglichen Beitritt Rußlands zur OPEC die Rede. Alles spricht dafür, daß ein solcher Beitritt in absehbarer Zeit nicht erfolgen wird, da sich Rußland hier weitgehend einem Regime unterordnen müßte, welches das Land in seiner traditionellen Energieexportpolitik einengen würde. Die von Rußland angeregte »Gas-OPEC«, in welcher Rußland naturgemäß die Führungsrolle zufiele, wird ebenfalls nicht zustande kommen, da die langfristigen vertraglichen Festlegungen potentieller Mitglieder nicht in eine Kartelldisziplin einzubinden sind.

Aus den vielen Verbindungen Rußlands zum *Weltenergiemarkt* sollen hier zwei exemplarisch ausgewählt werden, deren Auswirkungen in Zukunft mehr Bedeutung bekommen können. Der erste betrifft den Öl-, der zweite den Erdgassektor.

Die CPC-Pipeline

Im Dezember 2000 wurde der Bau der Pipeline des Caspian Pipeline Consortiums (CPC) von Tengiz, Kasachstan (nordöstliches Ufer des Kaspischen Meeres), zum russischen Schwarzmeerhafen Novorossijsk abgeschlossen, die Pipeline nimmt im Sommer 2001 den Betrieb auf, zunächst mit einer Kapazität von 28 Millionen Tonnen pro Jahr, die später auf 64 Millionen Tonnen erweitert werden soll. Die Anfangskapazität entspricht dem Fünffachen der seit 1999 bestehenden Pipeline Baku-Supsa (an der georgischen

Schwarzmeerküste), die endgültige Kapazität ist größer als die der von den USA und der Türkei angestrebten Pipeline Baku-Ceyhan, mit deren Bau jedoch noch nicht begonnen wurde.

Trotz der frühen Gründung des CPC-Konsortiums (damals bestehend aus den Staaten Rußland, Kasachstan und Oman) sah es Mitte der 90er Jahre keineswegs so aus, als werde die CPC-Pipeline die wichtigste Transportroute kaspischen Öls zum Weltmarkt. Rußland blockierte vielmehr den Transport des Konkurrenten Kasachstan, weil dieser sich nicht einer GUS-Koordination unter russischer Führung unterordnen wollte. Doch Rußland, angetrieben von seinem Energieministerium und den neuen russischen Ölkonzernen, machte trotz der Widerstände des Außenministeriums Fortschritte beim Erlernen der neuen Spielregeln im Zeitalter der Globalisierung. Dies galt bei den Zugeständnissen in bezug auf den Rechtsstatus des Kaspischen Meeres ebenso wie bei der Öffnung des CPC für private Ölfirmen, darunter Chevron, das seit 1993 die Erschließung des Tengiz-Feldes betreibt. Seit 1997 wird CPC erfolgreich nach privatwirtschaftlichen Aspekten gemanagt. Selbst die überzogenen Gebührenforderungen der einzelnen Transitregionen innerhalb Rußlands konnten auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß reduziert werden. Die Gewinnorientierung erhielt Priorität gegenüber der staatlichen Hoheit über den Boden.

Paradoxerweise haben die USA mit der wirtschaftlich nicht vertretbaren Trassenführung Baku-Ceyhan die umgekehrte Strategie verfolgt, also politisch-ideologischen Zielen den Vorrang vor wirtschaftlichen zu geben. Nach Jahren massiven diplomatischen Lobbyierens und Vertragsabschlüssen zwischen den Staatspräsidenten der Türkei, Aserbaidschans und Georgiens, ist immer noch unklar, ob die Pipeline Baku-Ceyhan jemals gebaut wird. Dagegen spricht viel dafür, daß Rußland zum Haupttransporteur kaspischen Öls wird, zumal das möglicherweise weltweit größte in den vergangenen zehn Jahren neu entdeckte Ölfeld, das Kashagan-Feld im Kaspischen Schelf, ebenfalls im Einzugsbereich der CPC-Pipeline liegt.

Der europäische Erdgasmarkt

Auf dem europäischen Erdgasmarkt ist durch die begonnene, jedoch noch keineswegs abgeschlossene Liberalisierung Bewegung eingetreten, die kaum überschätzt werden kann. Europa ist bei weitem der größte Importeur von Erdgas in der Welt. Der nordamerikanische Markt ist in sich geschlossen, Produktion und Verbrauch sind deckungsgleich. Dies trifft ebenso für Lateinamerika zu. Der ostasiatische Markt importiert nur ca. 40% der europäischen Importmenge. Die Projektionen zum Beispiel der Internationale Energieagentur bedeuten, daß sich dieser Abstand zwischen Europa und Ostasien weiter vergrößern wird. Alle anderen Importregionen sind vom Volumen her zu vernachlässigen. Die Exportregionen sind Rußland (33% der Weltreserven), der Mittlere Osten samt südkaspischem Raum (37%) und Afrika (7%). Neben Rußland ist Nordafrika mit Europa über Pipelines vernetzt. Der gesamte Mittlere Osten/südkaspische Raum hat derzeit keine Möglichkeit, seine Ressourcen zu dem

weltgrößten Importmarkt Europa zu transportieren. Dies liegt daran, daß Rußland das postsowjetische Netz nicht für turkmenisches, kasachisches und aserbaidshanisches Gas zur Verfügung stellt, aber auch daran, daß Iran, das Land mit den zweitgrößten Erdgasreserven (nach Rußland), über keine Transportmöglichkeit verfügt.

Wenn der liberalisierte europäische Markt diesen Namen verdienen soll, müssen auch Voraussetzungen für einen Angebotswettbewerb geschaffen werden, zumal die Nachfrage nach Erdgas von außerhalb Europas dynamisch (jahresdurchschnittlich um 5%) wächst und Rußland, der Hauptlieferant in den 90er Jahren kein Produktionswachstum zustande brachte. Dennoch möchte Rußland verhindern, daß die südkaspische/mittelöstliche Region Zugang zum europäischen Markt erhält. Es findet dabei in Europa Verbündete, die aufgrund ihrer traditionellen Marktstellung der Liberalisierung nicht wohlwollend gegenüberstehen. Dies kann jedoch langfristig zu einer bedrohlichen Abhängigkeit von Rußland führen. Zwar weist Rußland zu Recht darauf hin, daß es selbst zu Zeiten des Kalten Krieges niemals den Gashahn zugezogen hat, doch hätte damals ein Ausfall der sowjetischen Gaslieferungen durch vorbereitete Maßnahmen aufgefangen werden können. Laut Internationaler Energieagentur (World Energy Outlook 2000) steigt jedoch der Anteil der Gasimporte am Gesamtverbrauch in Europa von 31% (1997) auf 62% (2020) an. Die künftige Importabhängigkeit kann ohne breitere Diversifizierung nicht gemanagt werden. Es wäre deshalb zu wünschen, daß trotz russischen Drucks die politischen Weichen für einen Pipelinebau vom südkaspischen/mittelöstlichen Raum via Türkei, die ebenfalls einen stark wachsenden Importbedarf bei Erdgas aufweist, nach Europa gestellt werden. Die Finanzierung der Pipeline wäre ohne staatliche Mittel möglich, wenn die politischen Unwägbarkeiten minimiert würden (US-Sanktionen gegen Geschäfte mit Iran, Durchleitung durch die Türkei). Rußland würde ebenso wie die strukturkonservativen Energieunternehmen in Europa letztlich davon profitieren, wenn es sich auch im Erdgassektor auf die veränderten Spielregeln im Zeitalter der Globalisierung einstellt.

Ergebnis

Beide Beispiele zeigen, daß Rußland mit Europa im Energiesektor verwoben und zugleich in einem Wandlungsprozeß verhaftet ist. Sie zeigen auch, daß Rußland in seinem Transformationsprozeß sich den Kräften der Globalisierung aussetzt und dabei im Ölsektor weiter vorangeschritten ist als im Erdgasbereich, in dem es viel mehr seine Rolle als Monopolist bewahren möchte. Bemerkenswert ist, daß es eine fortschrittliche Position im Ölsektor in dem Wettlauf mit der amerikanisch-türkischen Koalition eingenommen hat, während es den Erhalt der monopolistischen, zentral geplanten Position im Erdgasbereich gemeinsam mit ähnlich denkenden europäischen Spielern erkämpfen will.

Friedemann Müller

Neues außenpolitisches Profil

Großmachtanspruch oder Anpassung an neue Gegebenheiten?

Der erste Punkt auf der Agenda ist als Frage formuliert: »Großmachtanspruch oder Anpassung an neue Gegebenheiten?« Für russische Außenpolitik trifft beides zu: Großmachtanspruch *und* Anpassung an neue Gegebenheiten. Was den Großmachtanspruch betrifft, geht es Putin im Unterschied zu Gorbatschow während und Jelzin zu Beginn seiner Amtszeit ja nicht darum, Demokratie und Marktwirtschaft einzuführen bzw. auszuweiten und Rußland fester im Westen zu verankern. Die zentrale Zielsetzung ist vielmehr, die Macht und Größe Rußlands wiederherzustellen. Wie bereits bei der Diskussion der Innenpolitik zum Ausdruck kam, soll dieses Ziel im Inneren durch die Stärkung des Staates, den Wiederaufbau des militärisch-industriellen Komplexes sowie Reform und Modernisierung der Streitkräfte erreicht werden. Nach außen kommt es Putin darauf an, verlorengegangenen Einfluß in der Weltpolitik und insbesondere in den traditionellen russischen Interessensphären wiederherzustellen.

Rußland als »Großmacht«

Der Großmachtanspruch kommt in zwei Varianten: Die eine unterstellt, daß Rußland weiterhin eine Großmacht sei, die ernst genommen werden muß. Die andere besagt, daß Rußland derzeit eine der für seine Geschichte typischen Schwächephasen durchlebt (wie beispielsweise nach dem Krim-Krieg), sich aber erholen und wieder zu einer ernstzunehmenden Großmacht werde.

In dem Maße, in dem Rußland weiterhin als Großmacht zu betrachten ist, ruht dieser Status im Verständnis Putins und des Moskauer außen- und sicherheitspolitischen Establishments auf folgenden Pfeilern:

- Erstens auf der großen *Bevölkerungszahl* mit der größten Zahl an Einwohnern der Staaten Europas, nämlich ungefähr 147 Millionen.
- Zweitens wird in diesem Zusammenhang auf das »*Humankapital*« hingewiesen, auf den hohen Erziehungs- und wissenschaftlich-technischen Ausbildungsstand, der sich unter anderem in einem umfangreichen und zumindest potentiell leistungsfähigen *militärisch-industriellen Komplex* konkretisiere.
- Drittens verfüge Rußland über große, schier unermessliche *Rohstoffvorkommen*, vor allem umfangreiche Öl- und Erdgasreserven. Rußland sieht sich als »Energiegroßmacht«. Einige seiner Repräsentanten – vor allem aus dem entsprechenden Wirtschaftssektor – meinen sogar selbstbewußt, die NATO-Osterweiterung werde durch die Erweiterung des Erdgas- und Energienetzes nach Westen hin kompensiert.
- Viertens beruhe der Großmachtstatus auf Rußlands wichtiger *geostrategischen Lage* in Europa und Asien und seinen traditionellen Einflußsphären in Ostmitteleuropa, dem Balkan, dem Kaukasus und Zentralasien.

- Fünftens stütze sich die besondere Rolle Rußlands in der Weltpolitik auf seine *Vollmitgliedschaft mit Vetorecht im Weltsicherheitsrat*. Dabei wird in Moskau immer wieder – vor allem im Zusammenhang mit der »völkerrechtswidrigen Aggression« der NATO gegen das souveräne Jugoslawien – betont, daß der Sicherheitsrat nach Kapitel 7 alleiniger Mandatsträger für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen sei und bleiben müsse.
- Sechstens wird das immer noch umfangreiche *nuklearstrategische Potential* genannt, das einen Sonderstatus des Landes gegenüber den USA begründe.

Um diese Attribute des Großmachtstatus aktiv für die Gestaltung der Außenpolitik zu nutzen, sieht sich Putin allerdings einer ganzen Reihe von Herausforderungen gegenüber.

Herausforderungen an den Großmachtanspruch

Als erste und wichtigste Herausforderung ist die *schwache wirtschaftliche Basis* der russischen Außenpolitik zu nennen. Es gab eine Zeit unter Parteichef Chruschtschow, in der in Moskau davon geträumt wurde, die Vereinigten Staaten sowohl in der Produktivität als auch beim Sozialprodukt einzuholen und zu überholen. In der Breschnjew-Ära pendelte sich der geschätzte Wert des russischen Bruttoinlandsprodukts auf ca. 55% des amerikanischen ein und ging dann unter Gorbatschow zurück. Heute beträgt er nur noch ca. 10% des amerikanischen BIP. Und auch nach neuesten Kalkulationen von Kaufkraftparitäten liegt Rußland lediglich auf Platz zehn der Weltwirtschaftsmächte – hinter den USA, China, Japan, Indien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Brasilien.

Was, zweitens, Rußland als *Energiegroßmacht* betrifft, sind die Öl- und Gasreserven und andere Rohstoffvorkommen natürlich wichtig. In Rußlands Verhältnis zu verschiedenen GUS-Staaten gibt es auch Beispiele dafür, daß Rußland Gas- und Ölhähne aus politischen Gründen ab- und dann wieder angedreht hat. Bereits der Sowjetführung war allerdings klar, daß ein derartige Instrument nicht ungestraft gegenüber westlichen Industriestaaten angewandt werden kann: Die Verlässlichkeit Rußlands als Wirtschaftspartner würde im westlichen Bewußtsein erheblich eingeschränkt. Wichtiger aber noch ist das Problem »Norwegen oder Nigeria«, die Frage, ob Rohstoffe für wirtschaftliche Modernisierung genutzt werden können oder ob sie in den Taschen von einflußreichen Politikern und Bürokraten verschwinden. Weiterhin wurde im Prinzip schon in der Sowjet-Ära erkannt, daß Rußland von der Exportstruktur eines Drittweltlandes abgehen und mit Hilfe von Strukturreformen versuchen müsse, auch bei der Hochtechnologie international wettbewerbsfähig zu werden. Dieses Problem hat Putin noch keineswegs gelöst.

Was, drittens, – auch in diesem Zusammenhang – das »*Humankapital*« und die immer noch verfügbaren Wissenschaftler und Techniker angeht, ist zu sagen, daß das Erziehungswesen und die wissenschaftlich-technischen Einrichtungen bis hin zum militärisch-industriellen Komplex ebenso von Verfallserscheinungen betroffen sind wie die Infrastruktur Ruß-

lands insgesamt. Waffenexporte aus diesem Komplex können zwar dazu beitragen, dessen Überleben auf verkleinerter Basis sicherzustellen, aber – wie im innenpolitischen Teil erwähnt – in der Größenordnung von ca. 3,5 bis maximal 4 Mrd. Dollar nicht zu einer Lokomotive für die Gesamtwirtschaft werden. Ohnehin sind Rüstungsexporte eine zweischneidige Sache. Die meisten der potentiellen Abnehmer sind die sogenannten traditionellen Verbündeten Rußlands bzw. der Sowjetunion. Diese Staaten werden immer noch, wenn auch in unterschiedlichem Maße, von den USA als »Problemstaaten« eingestuft. Ein weit- oder weitergehendes russisches Engagement könnte von den USA unter Bush mit Sanktionen gegen Rußland beantwortet werden; in der Clinton-Administration ist dies ja zum Teil bereits geschehen. Und durch Modernisierung seiner Militärmacht könnte China zu einem neuen Konkurrenten Rußlands werden lassen.

Rußland ist, viertens, in der internationalen Politik *weitgehend isoliert*. Es hat praktisch keine Verbündeten. Seine Sicherheitslage ist zumindest nach Ansicht des außen- und sicherheitspolitischen Establishments schlechter als im Kalten Krieg. Die in Abständen immer wieder – auch von Putin – beschworenen »strategischen Partnerschaften«, zum Beispiel mit China und Indien, sollen zwar der These einer »multipolaren Weltordnung« Nachdruck verleihen, die vor allem unter Außen- und dann Premierminister Primakow entwickelt worden ist. Die »strategischen Partnerschaften« sind im wesentlichen Leerformeln, die russische Wunschvorstellungen widerspiegeln, nicht aber die Wirklichkeit.

Fünftens weisen auch die Länder der traditionellen Einflußsphären die Tendenz auf, sich am *Westen zu orientieren*, sich also nicht russischen Reintegrationsvorstellungen ein- oder unterzuordnen. So sind die Staaten Ostmitteleuropas einschließlich des Baltikums auf solidem Kurs in Richtung Mitgliedschaft in der EU und der NATO. Auf dem Balkan ist nach dem Sturz von Milošević der westliche – insbesondere der europäische – Einfluß auch in Serbien gewachsen. Im Kaukasus und in Zentralasien sieht es derzeit zwar so aus, als nehme der russische Einfluß wieder zu. Die Hauptmerkmale der Situation in dieser Großregion sind aber politische, ethnische und religiöse Zerrissenheit und wirtschaftliche Unterentwicklung. Russisches Engagement führt also zu Verwicklungen und ist kostspielig. Weiterhin hat sich die Auswanderung von Russen aus diesem Gebiet fortgesetzt, was die direkten Einfluß- und Einwirkungsmöglichkeiten im Vergleich zur Sowjet-Ära erheblich reduziert. Zu den traditionellen Verbündeten Rußlands bzw. der Sowjetunion gehörten auch Staaten wie Irak, Iran, Nordkorea, Libyen, Syrien und Cuba. Mit Hilfe einer aktiven Besuchsdiplomatie, vereinzelten Wirtschaftsprojekten und der Wiederaufnahme von Waffenlieferungen hat Putin versucht, hier wieder russischen Einfluß geltend zu machen. Wie beim Thema Waffenlieferungen erwähnt, sind diesem Bemühen enge Grenzen gesetzt, weil es mit der amerikanischen Politik gegenüber den »Problemstaaten« in Konflikt gerät.

Was, sechstens, die *Vollmitgliedschaft Rußlands im Weltsicherheitsrat* als Attribut des Großmachtstatus betrifft, haben die NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien gezeigt, daß die USA und Westeuropa durchaus bereit sind,

sich über russische Vorstellungen und den Sicherheitsrat hinwegzusetzen, wenn es in ihrem Interesse liegt. Im Prinzip steht Putin jedoch hier weiterhin ein wichtiges Instrument zur Verfügung, denn die Bereitschaft des Westens, die militärische Intervention gegen Jugoslawien als einen Präzedenzfall anzusehen, scheint verhältnismäßig gering zu sein.

Siebtens stellt sich beim *nuklearstrategischen Potential* Rußlands die Frage, inwieweit nukleare Fähigkeiten überhaupt in politischen Einfluß umgemünzt werden können. Diese Frage zu beantworten würde hier zu weit führen. Zumindest ist aber zu sagen, daß das nuklearstrategische Arsenal Rußlands rasch veraltet. Es gibt dringenden Modernisierungsbedarf, und es ist fraglich, ob sich das Land nuklearstrategische Modernisierungsprogramme tatsächlich leisten kann. Darüber hinaus gibt es das Problem des von den USA beabsichtigten Aufbaus einer nationalen Raketenabwehr (NMD), welche die politische oder psychologische Wirksamkeit des russischen Offensivpotentials zumindest einschränken würde. Putin gerät in Zugzwang, eine Begrenzung des Offensivpotentials bilateral zu vereinbaren. Nur so ließe sich die von Moskau weiterhin angestrebte Ebenbürtigkeit mit den USA auf nuklearstrategischem Gebiet bewahren. In diese Richtung hat sich Putin ja bereits bewegt. Wie nun ist seine Außenpolitik insgesamt zu bewerten?

Anpassung an neue Gegebenheiten

Putins Außenpolitik ist zwar von taktischer Flexibilität und Pragmatismus geprägt. Es gibt aber *keine klare strategische Linie*. Vielleicht kann man unfairerweise sagen, daß es für eine Karriere im KGB und FSB zwei Merkmale gab und gibt, die von einiger Bedeutung sind: keine Emotionen zu zeigen und sich strategischer Überlegungen zu enthalten. Das erste Merkmal hat sich in Putins Reaktion auf den Untergang der »Kursk« gezeigt, das zweite wird in den bisherigen Haltung zu außenpolitischen Fragen deutlich.

Was die Entwicklung einer überzeugenden strategischen Linie betrifft, könnte Putin beispielsweise folgendermaßen argumentieren: Die EU hat sich zur beherrschenden Institution wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Integration in Europa entwickelt und die NATO zur dominanten Sicherheitsorganisation. Rußland ist ein europäisches Land. Potentielle Bedrohungen kommen aus dem Süden und Osten. In der Weltwirtschaft spielen die westlichen Staaten eine beherrschende Rolle. Sie sind für die Modernisierung Rußlands unerlässlich. Also setzen wir alles daran, die Beziehungen zu EU und NATO, einschließlich der USA, nachhaltig zu verbessern. Eine derartige Festlegung strategischer Prioritäten ist aber *nicht zu erkennen*. Nirgendwo kommt das deutlicher zum Ausdruck als in der von Putin im Juni 2000 unterzeichneten *Konzeption der russischen Außenpolitik*. Mit Ausnahme Schwarzafrikas und Lateinamerikas wird dort praktisch alles zur Priorität erklärt.

Der Mangel an klarer Festlegung von Prioritäten zeigt sich in der Praxis. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die Frage der russischen Auslandsschulden. Auch hier hätte man in Moskau argumentieren können: Ja, wir

wollen zu einem verlässlichen Partner des Westens werden. Ja, unsere Wirtschaft erholt sich und wir haben jetzt gute Deviseneinnahmen und Rücklagen. Ja, und selbstverständlich bezahlen wir pünktlich unsere Schulden. Statt dessen dieses Hin und Her, ob die Schulden an den Pariser Club gezahlt werden sollen oder nicht.

Natürlich gibt es in der Außenpolitik Putins auch positive Aspekte. Unter seiner Ägide als Ministerpräsident hat Rußland den KSE-Anpassungsvertrag und das neue »Wiener Dokument« unterzeichnet. Die Duma hat START II und den nuklearen Teststoppvertrag ratifiziert. Putin hat sich mit NATO-Generalsekretär Robertson getroffen und die Zusammenarbeit im NATO-Rußland-Rat wieder aufgenommen. Die Sitzungen im Rahmen der Troika EU-Rußland finden regelmäßig statt. Der Eindruck entsteht aber, daß es sich bei diesen Schritten um eine zögerliche und widerstrebende Anpassung an veränderte Gegebenheiten handelt, nicht um Teilstücke eines schlüssigen Gesamtkonzepts – überspitzt könnte man sagen: um eine Neuauflage »friedlicher Koexistenz«. Das heißt um eine *begrenzte Zusammenarbeit* mit dem Ziel, Rußland politisch zu konsolidieren und wirtschaftlich zu modernisieren. Früher hätte man das als Politik der »Atempause« bezeichnet.

Natürlich hinken alle Vergleiche. Der Fairness halber ist festzuhalten, daß Putin keinen grundsätzlichen »Antagonismus« zum Westen konstruiert hat. Jedoch ist, um es noch einmal abschließend zu sagen, das Bekenntnis zu Europa und einer euroatlantischen Wertegemeinschaft dürftig und widersprüchlich. Und das zeigt sich sowohl in außen- und sicherheitspolitischen Grundsatzdokumenten als auch in der Praxis.

Hannes Adomeit

Verläßt Putin traditionelle Ansätze in der Balkanpolitik?

Um die Frage zu beantworten, ob Putin traditionelle Ansätze in der Balkanpolitik verläßt, muß zunächst gefragt werden, worin diese denn in der Vergangenheit bestanden. Seit Ausbruch des Krieges im ehemaligen Jugoslawien betonten russische und serbische Nationalisten ebenso wie Vertreter populistischer Richtungen ja die angebliche traditionelle Gemeinsamkeit der slawisch-orthodoxen Staaten, wobei insbesondere serbische Politiker Rußland die Rolle eines großen Bruders und einer Schutzmacht zuwiesen. Russische Vertreter nahmen diese Rolle gerne an mit der Absicht, das Profil der eigenen Außenpolitik gegenüber den westlichen Staaten zu stärken. Die Substanz der vermeintlichen Bruderschaft erwies sich jedoch als schwächer, als es sich serbische Politiker lange Zeit erhofft hatten. Einerseits waren die Beziehungen zwischen Jugoslawien und Rußland seit Titos Bruch mit der Sowjetunion in den 50er Jahren stark belastet, andererseits erfuhr Jugoslawien nie eine vergleichbare Integration in den russischen Einflußbereich, wie zum Beispiel Bulgarien im Rahmen des Warschauer Paktes und des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe. Vor Putins Präsidentschaft zielte die Balkanpolitik Rußlands letztlich weniger darauf ab, die brennenden Probleme in der Region zu behandeln, als die Krise zur Selbstbehauptung gegenüber den NATO-Staaten zu instrumentalisieren – und dies unter gezielter Ausnutzung der russischen Rolle im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Anspruch und Wirklichkeit

Die Balkanpolitik Rußlands war insofern seit Anfang des Jugoslawienkonfliktes durch eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit geprägt. Dem Anspruch Rußlands, nach wie vor als Großmacht eine Rolle in der Regelung regionaler Konflikte zu spielen und eigene Interessensphären zu definieren, stand die Wirklichkeit eines Rußlands gegenüber, welches de facto nicht in der Lage war, die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien positiv zu beeinflussen.

Die Gründe für dieses Versagen bei der Durchsetzung des eigenen Anspruchs waren vielfältig. Rußland konnte keine nennenswerten finanziellen oder militärischen Mittel zur Verfügung stellen, um präventiv auf dem Balkan tätig zu werden. Zudem zeigte die russische Politik und Öffentlichkeit einen eklatanten Mangel an Information und Wissen über Ursprünge und Verlauf des Zerfalls Jugoslawiens. Russische Diplomaten in Belgrad berieten ihre Politiker in Moskau schlecht, da sie eng mit dem Belgrader Regime verbunden waren. Außerdem hatten die höchsten Kreise des Milošević-Regimes direkten Einfluß auf Kreise der russischen Politik und Wirtschaft durch den Bruder des jugoslawischen Präsidenten, Borislav Milošević, welcher in Moskau Botschafter war. Dies verstärkte eine ohnehin verzerrte Wahrnehmung der Realität vor Ort. Auch die russischen

Medien informierten die Öffentlichkeit meist nur unzureichend und vorurteilsbeladen über die Komplexität des Konfliktes. Insbesondere Nachrichten von Korrespondenten der Agentur ITAR-TASS aus Belgrad nahmen zuweilen die Form von Hofberichterstattung zugunsten des Milošević-Regimes an.

Infolge dieser Widersprüche leistete die russische Außenpolitik zwar verbale Unterstützung für Serbien und Jugoslawien einerseits, hatte aber andererseits de facto geringen Einfluß auf Belgrad. Dies zwang Rußland letztlich zu praktischer Kooperation im Rahmen des Engagements der internationalen Gemeinschaft sowohl im Rahmen von SFOR als auch KFOR, um seinen Anspruch auf Teilnahme am Friedensprozeß zu untermauern.

Vor den Abkommen von Dayton und Rambouillet hatte die russische Politik die Verhandlungspositionen der NATO-Staaten wiederholt nachhaltig untergraben. Interventionsmöglichkeiten des Weltsicherheitsrats blockierte Rußland im Falle Kosovo durch eine Vetopolitik. Auch die Kritik Moskaus an den NATO-Luftschlägen diente weniger dem Ziel, menschliches Leiden schnell zu beenden, als dazu, die NATO an den Pranger zu stellen und politisches Kapital aus dem Krieg zu schlagen.

Zwar bemühte sich das russische Außenministerium stets auch um diplomatische Vermittlung und entsandte geschickte und gut informierte Diplomaten zu den Rambouillet-Verhandlungen, jedoch waren diese konstruktiven Ansätze nicht konsequent genug, um der russischen Außenpolitik ein klares Profil zu verleihen. Zudem untergrub das Verteidigungsministerium zeitweise die Bemühungen des Außenministeriums, beispielsweise bei der eigenwilligen Entsendung russischer KFOR-Truppen aus Bosnien nach Priština am Ende des Kosovokrieges im Juni 1999, als das Außenministerium nicht über die Operation informiert wurde.

Charakteristisch für Rußlands Politik auf dem Balkan – sowohl im Bosnien- als auch im Kosovokrieg – war also, daß Moskau der serbischen Führung diplomatische Rückendeckung verschaffte, aber mit der vorrangigen Absicht, das eigene außenpolitische Profil zu stärken. Letztlich gestand Rußland jedoch nach dem Scheitern diplomatischer Friedensbemühungen seinen geringen Einfluß ein, erkannte die Führungsrolle der NATO auf militärischem Gebiet an und integrierte sich sowohl in SFOR als auch in KFOR mit eigenen Kontingenten, die meist reibungslos mit den NATO-Partnern kooperieren. Auf wirtschaftlichem und entwicklungspolitischem Gebiet konnte Moskau der EU oder den Vereinigten Staaten aber nur wenig entgegensetzen und engagierte sich nur begrenzt.

Kein grundlegender Richtungswechsel

Nach Putins Amtsantritt zeigte die russische Balkanpolitik noch weniger Profil als schon zuvor, vollzog aber auch keinen grundsätzlichen Richtungswechsel. Putin setzte vorerst den widersprüchlichen Schlingerkurs gegenüber dem Balkan fort. Noch zu Beginn seiner Amtszeit als Premierminister hatte er die vorgeschlagene Union aus Jugoslawien, Rußland und

Weißrußland befürwortet. Zudem schlug er vor, den Zusammenschluß auch für andere orthodoxe Staaten zu öffnen, wie Rumänien, Bulgarien, Mazedonien oder Griechenland. Dieser Plan entsprach jedoch nicht den Interessen der Drittstaaten, deren Strategie auf EU-Integration zielt, soweit sie noch nicht Mitglied dieser Organisation sind. Daher wurde er auch nicht weiterverfolgt.

Mit dem Regierungswechsel in Belgrad wurde noch einmal deutlich, daß die politische Führung Rußlands sich zu spät und unglaublich von Milošević distanziert und die Stimmung in Serbien falsch eingeschätzt hatte. Moskau hatte die Kursänderung in Belgrad verschlafen. Nur sehr zögerlich nahmen russische Diplomaten Verbindung zur serbischen Opposition auf. Dagegen reiste Außenminister Iwanow noch am Tage des Umsturzes nach Belgrad, um Milošević zu treffen. Bei dieser Gelegenheit sprach er sich für einen zweiten Wahlgang aus, übernahm also die Rechtsposition von Milošević. Trotz verschiedener Interpretationen, was die Absicht hinter diesem Schritt gewesen sein mag, erschien er der serbischen Öffentlichkeit doch als gescheiterter Versuch, Milošević im letzten Moment noch einmal Legitimität zu verschaffen. Zudem diente Rußland der Familie Milošević noch nach der Wende im Oktober als Rückzugsgebiet, als Miloševićs Sohn Marko und seine Frau Mira Marković nach Moskau reisten, um dort die Situation abzuwarten.

Putin hatte sich zwar schon im September grundsätzlich für Koštunica als Präsident ausgesprochen, jedoch gleichzeitig das Prinzip der Unparteilichkeit gegenüber internen Fragen Jugoslawiens hervorgehoben. Dadurch stellte er bis nach dem Umsturz die Legitimität Miloševićs nicht in Frage, obwohl dies Rußland in Widerspruch zum Internationalen Straftribunal für das Ehemalige Jugoslawien in Den Haag brachte. Überhaupt nimmt Moskau eine höchst ambivalente Haltung zum Tribunal ein, welches es eigentlich, als permanentes Mitglied des Weltsicherheitsrats Mitbegründer des Tribunals, unterstützen mußte. Jedoch warf der russische UN-Botschafter, Gennadij Gatilow, dem Tribunal noch im Mai 2000 vor, »antiserbisch« und politisch voreingenommen zu sein.

Moskau hat sich zwar auch bemüht, ein besseres Verhältnis zu Montenegro aufzubauen. Die grundlegenden Meinungsunterschiede zwischen den Führungen in Podgorica und Moskau über die Legitimität der Regierung Koštunica und damit über die Zukunft der Föderation bestehen aber weiter. Auch verurteilte die russische Delegation auf einem Treffen der Kontaktgruppe im April 2000 die damals noch bestehende serbische Blockade gegen Montenegro.

Im Wirtschaftsbereich verfolgt Rußland weiterhin eine geschäftsmäßige und pragmatische Politik gegenüber allen Balkanstaaten, hat es jedoch schwer, Fuß zu fassen, da die Märkte in Südosteuropa einerseits klein und andererseits vor allem auf den Handel mit der EU ausgerichtet sind. Gleichzeitig bemüht sich Rußland, mit seinen Produkten und Dienstleistungen auf kaufkräftigeren Märkten in Ostmitteleuropa Fuß zu fassen. Südosteuropa ist für Rußland vor allem ein bedeutender, wenn auch nicht immer zahlungskräftiger Abnehmer von Erdgas. Gazprom stellte zum Bei-

spiel im letzten Jahr vorübergehend die Gaslieferungen nach Jugoslawien aufgrund von Zahlungsrückständen ein.

Zusammenfassung

Rußland betreibt in Südosteuropa unter Putin zwar eine zurückhaltende und pragmatische Politik, eine grundlegende Richtungsänderung ist aber nicht zu erkennen. Dies wird auch daran deutlich, daß Rußland im Januar 2001 im Weltsicherheitsrat auf eine Neuverhandlung des Kumanovo-Abkommens gedrängt hat und nach wie vor auf dem Standpunkt steht, daß jugoslawische bzw. serbische Polizeieinheiten mittelfristig wieder in den Kosovo einrücken sollen. Diese Position läßt sich zwar mit UN-Resolution 1244 begründen, jedoch würde ein derartiger Schritt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einem Abbruch des Stabilisierungsprozesses führen. Die unaufhörlichen Klagen russischer Diplomaten über die Unfähigkeit oder den mangelnden Willen der KFOR, die serbische Minderheit im Kosovo wirksam zu schützen, können nicht darüber hinweg täuschen, daß Moskau kein eigenes glaubwürdiges Konzept zur Stabilisierung des Balkans hat. Diese Region ist vermutlich auch für Putin kein Schwerpunkt außenpolitischer Aktivität. Letztlich wird er wohl den Zickzackkurs zwischen Zusammenarbeit und Verweigerung fortsetzen.

Fabian Schmidt

Der postsowjetische Raum: Putins zentrales Anliegen?

In amtlichen Verlautbarungen Rußlands wird den Beziehungen zu den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) traditionell die höchste Priorität eingeräumt. Auch in der neuen, während der Präsidentschaft Putins verabschiedeten außenpolitischen Konzeption stehen die Beziehungen zu den Teilnehmerstaaten der GUS ganz oben auf der Prioritätenliste. Im Vergleich zu den letzten Jahren der Regierung Jelzin wurde die russische Politik im postsowjetischen Raum unter Putin aktiver, und manche Akzente wurden anders gesetzt. Putins Politik in der GUS war zwar nicht besonders spektakulär, aber ziemlich konsequent. Ob sie auch erfolgreich war, muß vorerst offenbleiben. Welche Ziele setzt sich die heutige russische GUS-Politik, und welche Interessen verfolgt sie?

Zunächst sei darauf verwiesen, daß die Begriffe »GUS« und »postsowjetischer Raum« weder identisch noch austauschbar sind. Es wird immer deutlicher, daß in den russischen Vorstellungen der GUS als einer Organisation, einer Struktur einerseits und dem postsowjetischen Raum als »geopolitischem« Begriff andererseits unterschiedlicher Stellenwert beigemessen wird. Anscheinend hat sich die russische Führung vom ursprünglichen Konzept der Reintegration des postsowjetischen Raums verabschiedet. Dies bedeutet freilich nicht, daß Rußland bereit wäre, die Kontrolle über den postsowjetischen Raum vollkommen aufzugeben. Während es zunehmend das Interesse an der GUS als Instrument der Integration und der Einflußnahme verliert, besteht nach wie vor das Bestreben, den russischen Einfluß im postsowjetischen Raum aufrechtzuerhalten und sogar zu verstärken.

Bilateralismus versus Multilateralismus

Der Schwerpunkt in den Beziehungen zwischen den GUS-Staaten verschiebt sich immer mehr von der multilateralen Kooperation auf die bilaterale Ebene. Rußland hat diesen Sachverhalt nicht nur anerkannt, sondern ist zur differenzierten Anbindungspolitik auf der Basis bilateraler Beziehungen übergegangen. Das von Rußland praktizierte Prinzip besteht im Abschluß bilateraler Verträge, und die Suche nach Lösungen für Streitfragen vollzieht sich eigentlich außerhalb der GUS-Strukturen. Moskau geht nicht zu Unrecht davon aus, daß es leichter ist, die Beziehungen im eigenen Sinne gleichsam »von Angesicht zu Angesicht« zu gestalten als auf multilateraler Basis. Im letzteren Falle bestünde immer die Gefahr, daß sich andere Staaten gemeinsam Rußland mit Erfolg widersetzen können. Allerdings war es, wenn Moskau in einer Struktur nicht den Ton angibt, bislang stets ein Merkmal russischer Außenpolitik, persönlichen Beziehungen auf bilateraler Ebene den Vorrang vor Beziehungen auf der strukturellen Ebene zu geben. Ein Beispiel hierfür ist die russische Europa-Politik.

Fortan soll der Einfluß Moskaus nicht durch die ineffizienten GUS-Strukturen geltend gemacht werden, sondern in erster Linie auf bilateraler

Ebene, in direktem Kontakt mit jedem einzelnen GUS-Staat. Der GUS-Rahmen wird dadurch immer mehr relativiert. Für diese Politik sind hier nur einige Beispiele zu nennen. Dem Taschkenter Vertrag über die kollektive Sicherheit gehören heute neben Rußland nur noch Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan an, wobei Armenien mit keinem dieser Staaten eine gemeinsame Grenze hat und Rußland nur mit Belarus und Kasachstan. Als militärische Verbündete Rußlands werden jedoch lediglich Armenien, Belarus und Tadschikistan bezeichnet, weil Rußland mit diesen Staaten bilaterale Verträge über umfangreiche militärische Zusammenarbeit abgeschlossen hat. Rußland führte einseitig den Visumszwang für die Bürger einiger anderer GUS-Staaten ein und erhob Einfuhrzölle für die Waren aus den GUS-Staaten, darunter auch aus den Mitgliedsstaaten der Zollunion. Die im Juni 2000 getroffene Entscheidung über die Schaffung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft der fünf GUS-Staaten (Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Rußland und Tadschikistan) hat die Idee der wirtschaftlichen Integration aller GUS-Staaten endgültig begraben.

Die heutige russische GUS-Politik ist nach wie vor auf die Sicherung der schwindenden russischen Kontrolle gerichtet. Die Formen dieser Kontrolle wandeln sich jedoch, und wirtschaftlicher Druck erweist sich nicht selten als wirksamer als direkte politische oder militärische Einflußnahme.

Wirtschaftliche Aspekte

Unter Putin wurde noch deutlicher als unter Jelzin: Moskau ist an einer wirtschaftlichen Integration nicht länger interessiert und sieht sie eigentlich als finanzielle Belastung an. Es ist Rußland, das sich der Schaffung der GUS-Freizone widersetzt, wofür alle anderen GUS-Staaten seit Jahren vergeblich eintreten. Viele Abkommen der Zollunion (Vorgängerorganisation der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft) werden in erster Linie von Rußland selbst nicht eingehalten.

Das heißt jedoch nicht, daß Rußland an der GUS kein wirtschaftliches Interesse mehr hat. Es wird heute nur anders definiert. Im Wirtschaftsbereich interessiert Rußland prioritär die Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Etablierung russischen Kapitals in den anderen GUS-Staaten, vor allem durch den Erwerb von Anteilen an lukrativen Infrastrukturprojekten (vielversprechende Betriebe, Gas- und Erdölpipelines), um so ausstehende Schulden einzutreiben. Eigene Ressourcen, vor allem die Energieträger, werden weiter als politischer Machtfaktor betrachtet und als Instrument der russischen Politik eingesetzt – gegenüber den aus Rußland importierenden Ländern (Georgien, Moldova, Ukraine) wie gegenüber den nach Rußland exportierenden (Aserbaidschan, Turkmenien).

Vorrang der Sicherheitspolitik

Wie in der russischen Politik generell räumt Rußland auch im postsowjetischen Raum militärischen und Sicherheitsbelangen Vorrang ein. Deutlicher denn je ließ Putin erkennen, daß das Hauptanliegen der russischen

GUS-Politik den sicherheitspolitischen Fragen gilt. Die außenpolitische Konzeption nennt als allerhöchste Priorität, »zu gewährleisten, daß die multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit den Forderungen der nationalen Sicherheit Rußlands entspricht«. In diesem Zusammenhang ist die Errichtung des Antiterroristischen Zentrums zu sehen – die bislang einzige Integrationsinitiative Putins im Rahmen der GUS.

Der Krieg in Tschetschenien, der zum Markenzeichen von Putins Aufstieg wurde, hat direkt und indirekt erneut die unterschiedliche Lage der GUS-Staaten gegenüber Rußland sowie die Komplexität der Probleme erkennen lassen, mit denen sich die Neuen Unabhängigen Staaten in ihren Beziehungen zu Rußland konfrontiert sehen. Vor allem die Tschetschenien benachbarten Staaten Aserbaidshan und Georgien sahen sich verstärktem Druck aus Moskau ausgesetzt. Man registrierte besorgt die Hinweise der russischen Führung auf »externe Bedrohungen« und »äußere Feinde«. Irritationen Moskaus über Reaktionen der GUS-Staaten auf den Krieg in Tschetschenien haben deutlich gezeigt, zu welchen ehemaligen Sowjetrepubliken sich die Beziehungen Moskaus am problematischsten gestalten: in erster Linie Aserbaidshan, Georgien und die Ukraine. Dagegen fand das von Rußland hervorgehobene Feindbild »internationaler Terrorismus«, der angeblich den postsowjetischen Raum bedroht, Anklang in zentralasiatischen Staaten, insbesondere in Kirgistan, Usbekistan und Tadschikistan.

Ausblick

Noch läßt sich nicht mit Gewißheit sagen, welche langfristigen Ziele die Regierung Putin in ihrer Politik im postsowjetischen Raum setzt. Man kann davon ausgehen, daß vor dem Hintergrund des Krieges in Tschetschenien und der bevorstehenden nächsten Runde der NATO-Erweiterung die Sicherheitsprobleme Vorrang haben. Die Wiederherstellung eines einheitlichen Staates auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion scheint im Moment realistischerweise nicht auf Putins Agenda zu stehen. Da er jedoch in der Innenpolitik bestimmte restaurative Neigungen offenbart – in bezug sowohl auf das vorrevolutionäre Rußland als auch die Sowjetunion – und sei es vorerst hauptsächlich auf symbolischer Ebene, können entsprechende Bestrebungen auch im postsowjetischen Raum nicht völlig ausgeschlossen werden. Ein wichtiger Faktor der künftigen Entwicklung besteht darin, daß die meisten GUS-Staaten eine tiefe politische Krise (Krise des alten Systems) und einen erbitterten Machtkampf erleben dürften. Erste Anzeichen sind bereits in der Ukraine sowie in Moldova wahrzunehmen. Weiterhin könnte dies Aserbaidshan, Belarus, Georgien und Moldova betreffen. Daraus kann Rußland für sich viel Nutzen ziehen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erwarten Putin und seine Umgebung absolute Loyalität der anderen GUS-Staaten gegenüber Rußland, ihren Verzicht auf eine pro-westliche Orientierung und die Abstimmung ihrer Außenpolitik mit Rußland. Inwieweit diese Erwartung realistisch ist, wird sich zeigen.

Olga Alexandrova

Rußlands Politik im GUS-Raum: Die südliche Dimension

Als Putin im Januar 2000 dem Gipfeltreffen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) präsierte, wurde erstmals seit langem wieder die Erwartung geäußert, die schon totgesagte Organisation habe vielleicht doch noch eine Zukunft, der designierte Nachfolger Jelzins könne ihr womöglich neue Integrationsimpulse verleihen. 1999 waren eher gegenteilige Impulse und Resultate zu verzeichnen gewesen: Usbekistan, Georgien und Aserbaidschan hatten ihre Mitgliedschaft im kollektiven Sicherheitsvertrag der GUS nicht mehr verlängert; Usbekistan war ausgerechnet am Rande des NATO-Jubiläumsgipfels im April 1999 der rußlandkritischen Gruppierung GUUAM beigetreten; der Handel im GUS-Raum war noch weiter geschrumpft; die ökonomischen Integrationsziele waren in noch weitere Ferne gerückt als bisher. Kasachstans Präsident, der als besonders integrationsorientierter Politiker innerhalb der GUS gilt, und andere Staatsführer des postsowjetischen Raums hatten sich über die Integrationschwäche und Ineffizienz der »Gemeinschaft« beklagt, die sich vor allem in einer gewaltigen Diskrepanz zwischen der Produktion von GUS-Dokumenten und der Umsetzung ihrer Inhalte manifestierte.

Intensivierung russischer Politik im »Kaspischen Raum«

Nun aber erfuhr der neue Mann des Kreml bei seinem ersten Auftritt auf oberster GUS-Ebene Unterstützung von Staatsführern, die sich über das Integrationstheater auf postsowjetischer Bühne zuvor mokiert hatten. So bezeichnete etwa der Präsident Usbekistans, von dem eher spöttische Töne über russische GUS-Politik zu erwarten gewesen wären, Rußland als das »Rückgrat« der GUS. Nach dem Gipfel aktivierte Putin in einer Kaskade von bi-, tri- und multilateralen Treffen die russische Außenpolitik im GUS-Raum. Insbesondere die Kaukasuspolitik wollte er auf eine breitere Grundlage stellen, über die auf Armenien verengten »strategischen« Beziehungen Rußlands im Südkaukasus hinaus erweitern. Mit diplomatischen Initiativen für ein regionales Sicherheitssystem reagierte Moskau auf internationale Herausforderungen, hatten doch bereits die Präsidenten der drei südkaukasischen Staaten, der türkische Präsident, die US-Diplomatie und europäische Institutionen Modelle und Formate für Sicherheitskooperation in der besonders heiklen Region vorgelegt. Die Kaukasuspolitik Rußlands, wie kaum ein anderer außenpolitischer Handlungsbereich von Konzeptionslosigkeit, Koordinationsmängeln und einer Vielzahl konkurrierender Akteure charakterisiert, wollte Putin außerdem einheitlicher und durchsichtiger gestalten. Auch im weiteren kaspischen Raum wollte er russische Außenpolitik intensivieren und dabei an eine Entwicklungslinie anknüpfen, die sich seit 1997 unter dem Stichwort der »Ökonomisierung nationaler Interessen« herausgebildet hatte. Doch noch vor wirtschaft-

lichen Handlungsmitteln und Interessendefinitionen trat die sicherheitspolitische Dimension in der russischen Südpolitik hervor.

Kampf gegen Terrorismus, Extremismus und Separatismus

Als Leitmotiv für die Ansprache an Adressaten in Zentralasien bot sich die Sicherheitskooperation an. Den GUS-Führern gegenüber entfaltete der »Faktor Putin« in besonderer Weise seine Wirkung. In den Präsidentenpalästen der zentralasiatischen Hauptstädte hatte man mit Erleichterung registriert, daß die Nachfolgefrage in Rußland reibungslos geregelt worden war. Für Präsidialautokratien ist ja die Regelung von Herrschaftsnachfolge von zentraler Bedeutung für Regimestabilität, die mit nationaler und regionaler Sicherheit gleichgesetzt wird. In Kasachstan gab es bis zuletzt noch gewisse »Schirinowskij-Ängste« in bezug auf die Herrschaftsnachfolge in Rußland, die nun vom Tisch waren. Auch konnten die Präsidenten Karimow und Nasarbajew und ihre Amtskollegen aus Bischkek, Aschgabad und Duschanbe der von Putin vertretenen Stärkung von Staatlichkeit mehr Geschmack abgewinnen als der von westlichen Partnern vorgetragenen Forderung nach Demokratisierung.

Vor allem aber hat ein Thema seit dem Aufstieg Putins in die Kremlführung maßgebliche Bedeutung für eine verstärkte sicherheitspolitische Zusammenarbeit der GUS-Staaten erlangt: der Kampf gegen internationalen Terrorismus, religiösen Extremismus und Separatismus. Auch hier waren die zentralasiatischen Staaten die Hauptadressaten, waren sie doch durch Guerilla-Aktionen im Länderdreieck von Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan seit Sommer 1999 in höchste Alarmstimmung versetzt worden. Seit Monaten wurde die Einrichtung eines einheitlichen GUS-Zentrums für Terrorismusbekämpfung diskutiert. Nach einem russischen Zeitungskommentar beinhaltete diese Diskussion geradezu eine »neue Integrationsidee« der GUS. Im März 2000 verabschiedeten die Verteidigungsminister ein gemeinsames Programm zum Kampf gegen internationalen Terrorismus und Extremismus bis zum Jahre 2003. Auf den Gipfeltreffen im Januar und Juni stimmten die GUS-Staaten dem Projekt eines Zentrums für Terrorismusbekämpfung zu, allerdings mit Einschränkungen: Baku wollte es nur als Analyse-, Informations- und Konsultationsorgan verstanden wissen, Kiew machte den Vorbehalt, die Zusammenarbeit in seinem Rahmen dürfe nicht in Gegensatz zur nationalen Gesetzgebung geraten. Sicherheitskooperation Rußlands und anderer GUS-Staaten mit zentralasiatischen Partnern schlug sich in großmaßstäblichen Manövern unter der Bezeichnung »Südschild der Gemeinschaft« nieder, die in den von Guerilla-Aktionen heimgesuchten Teilen des Ferganatales und Tadschikistans abgehalten und dem Anti-Terror-Kampf gewidmet wurden.

Gemeinsamer Kampf gegen Terrorismus wurde zu einem prioritären Thema Putinscher GUS-Politik und zu einem Thema russischer Außenpolitik generell – mit Ausrichtung auch auf das »ferne Ausland«, etwa nach China und Indien wegen der von Afghanistan ausgehenden terroristischen Ausstrahlung, aber auch nach Washington in bezug auf terroristische

Akteure wie Osama bin Ladin. Anknüpfungspunkte für gemeinsame Aktionen sind offensichtlich vorhanden. So bezeichnete beispielsweise Lothar Rühl die Behandlung des Themas Terrorismus im Bericht des amerikanischen Nationalen Sicherheitsrats »Global Trends 2015« als »ein amerikanisches Spiegelbild zur russischen Militärdoktrin 2000 und zum russischen Sicherheitskonzept«.

Islamismus als Herausforderung

Der Hinweis auf internationalen Terrorismus war zugleich ein eminent wichtiges innenpolitisches Thema. Er war vor allem das Hauptargument zur Legitimierung des zweiten Tschetschenienkrieges. Dieser wurde zur Anti-Terror-Operation verniedlicht, obwohl er mit einer Invasionsstärke begonnen worden war, die in Relation zur Größe und Bevölkerungszahl des Einsatzgebiets höher lag als im sowjetischen Afghanistankrieg. Bei der Darstellung der Gefährdung der regionalen Sicherheit durch »internationalen Terrorismus« und »religiösen Extremismus« wurde ein Krisenbogen zwischen Tschetschenien und Afghanistan geschlagen, in den sich Kräfte von außen einmischen. Moskau stellte die ihm noch verbliebenen militärischen Positionen in diesem Krisenbogen als ein Bollwerk gegen das Eindringen des »islamischen Fundamentalismus« in den GUS-Raum dar. Russische Kommentare über den militärischen Gegner in Tschetschenien und die Insurgenten in Mittelasien unterstrichen die breite Beteiligung ausländischer Söldner an den Kämpfen in beiden Regionen. In bezug auf Tschetschenien steigerten sich diesbezügliche Angaben bis zu folgender Behauptung in einem Bericht der Abteilung für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen im Moskauer Innenministerium im Sommer 2000: In den aktiven »Banditenformationen« sei nur noch ein Viertel der Kämpfer von tschetschenischer Nationalität. Der größere Teil setze sich aus ausländischen Söldnern aus 15 Staaten zusammen. Sie würden von mehr als 60 extremistischen islamischen Organisationen aus aller Welt finanziert.

Die von endogenen Entwicklungs- und Transformationsproblemen deutlich mitbestimmten Sicherheits- und Stabilitätsrisiken der nordkaukasischen und mittelasiatischen Regionen wurden so externalisiert. Angaben über ein islamistisch-terroristisches Netzwerk, das sich von außen in den exsowjetischen Raum spanne, würden auch von den Regierungen in Zentralasien unterstützt, teilweise sogar von Geheimdiensten und diplomatischen Quellen verschiedener Drittländer. Es besteht kein Zweifel, daß Afghanistan zu einem erstrangigen Sicherheitsrisiko für die gesamte zentralasiatische Region geworden ist. Dennoch entsteht für internationale Politik hier ein Informations- und Überprüfungsbedarf in einem Bereich, in dem es schwierig wird, Sachverhalte von politischen Legitimationsbehauptungen zu trennen. Die Legitimationsfunktion der »islamistischen Gefahr« wird nicht nur in russischen Aussagen zur Kriegführung im Nordkaukasus erkennbar, sondern schon seit längerer Zeit bei der Rechtfertigung repressiver Innenpolitik in Usbekistan und regressiver politischer

Entwicklungstendenzen auch in einem Land wie Kirgistan, das zuvor ein Hoffnungsträger für Demokratisierungsperspektiven in Zentralasien war.

Dürftige Resultate

Konnte aus neu entdeckten Gemeinsamkeiten, Bedrohungsperzeptionen und der Nutzung sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Themen genügend Potential für eine Reintegration der GUS unter russischer Führung geschöpft werden? Nein, oder nur sehr begrenzt. Als ein derartiges, wenn auch begrenztes Resultat wäre die Umwandlung der bisherigen Zollunion zwischen Rußland, Belarus und drei zentralasiatischen Staaten in die »Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft« im Oktober 2000 anzusehen. Ob diese nur ein neuer Name auf der Bühne subregionaler Integrationsveranstaltungen ist oder mit einer Verdichtung der bisher ineffizienten Kooperation einhergeht, bleibt abzuwarten. Auch bei der Sicherheitskooperation zur Terrorismusbekämpfung sind bisher die rhetorischen den real-kooperativen Anstrengungen bei weitem vorausgeeilt. Bei einer so dringlichen Herausforderung wie der Afghanistanpolitik geht selbst die Rhetorik der Sicherheitspartner auseinander. Die zentralasiatischen Regierungen sprechen hier weder untereinander noch in Gemeinschaft mit Rußland eine einheitliche Sprache. Die kritische Situation an ihren Grenzen trägt eher zu verschärfter gegenseitiger Abgrenzung bei. So hat sich Usbekistan sehr rasch von dem Eindruck distanziert, es habe enge sicherheitspolitische Beziehungen zu Rußland wiederaufgenommen, und Moskau vorgeworfen, die von den Taliban ausgehende Gefahr für die GUS zu übertreiben, um seine strategischen Positionen im Süden zu festigen. Militärischen Drohungen Moskaus gegen die Taliban stehen zentralasiatische Regierungen bisher äußerst reserviert gegenüber, einige nahmen sogar erstmals Kontakt zum Islamischen Emirat auf. Die Ankündigung von Bombenschlägen gegen Diversionen auf dem Territorium Afghanistans wurde daher auch von Moskau bald wieder zurückgenommen.

Den aktuellen Stand russischer Zentralasienpolitik (ihrer Intentionen) legte der Vertreter Moskaus auf dem Gipfel der Zentralasiatischen Wirtschaftsunion in Almaty am 4. Januar 2001 dar: Rußland wolle seine Politik in der Region reaktivieren, werde sich aber auf keinen Fall zu militärischen Aktionen gegen Afghanistan hinreißen lassen. Statt dessen fasse man »absolut praktische Maßnahmen zur Gewährung militärisch-technischer Hilfe« für die Signatarstaaten des GUS-Sicherheitspakts in der Region ins Auge. Der Hauptpartner Rußlands ist Kasachstan, das die sicherheitspolitischen Vorstellungen Moskaus in bezug auf Mittelasien weitgehend teilt, hochgradig auf Wirtschaftskooperation mit Rußland angewiesen ist und als der relativ stabilste Staat im instabilen Zentralasien gilt.

Die russischen Vorstöße in Richtung auf eine verbreiterte Kaukasuspolitik und regionale Integration im Kaukasus konnten nicht gegen die Realität der eingefrorenen Konflikte im Südkaukasus ankommen und schon gar nicht gegen die Störwirkungen des eigenen Krieges im Nordkaukasus auf die Gesamtregion. Im Umfeld des zweiten Tschetschenien-

krieges wurden die Beziehungen zu Georgien so gespannt wie selten zuvor. Bei seinem kürzlichen Staatsbesuch in Aserbaidshan, dem ersten eines russischen Staatsführers seit der Unabhängigkeit, trat Präsident Putin zwar mit Gesten auf, welche die einseitige Ausrichtung auf Armenien als dem strategischen Partner Rußlands in der Region in Frage stellten, das Resultat der Annäherung blieb dennoch bescheiden.

Uwe Halbach

China, Japan und Indien in der russischen Außenpolitik

In der außenpolitischen Konzeption Rußlands vom Juni 2000 wird bezüglich Asiens der Beteiligung Rußlands an den »Integrationsstrukturen« der Region – genannt werden APEC, das ASEAN-Regionalforum und die »Shanghaier Fünf« – oberste Priorität eingeräumt. Wichtiges Ziel der Asienpolitik Rußlands ist die wirtschaftliche Entwicklung Sibiriens und des Russischen Fernen Ostens. Herausgehoben werden unter den asiatischen Staaten insbesondere »freundschaftliche Beziehungen« mit China und Indien sowie ein »gutnachbarschaftliches« Verhältnis mit Japan.

In allen drei Staaten absolvierte Putin in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 einen Staatsbesuch. Im folgenden werden die Beziehungen Rußlands zu Japan, China und Indien in knapper Form zusammengefaßt. Es werden jeweils drei Fragen angesprochen: Wie verlief die Entwicklung der *bilateralen Beziehungen* unter Präsident Jelzin? Welches sind die wesentlichen Themen bzw. *Problembereiche*? Und welche *Veränderungen* sind unter Putins Präsidentschaft erfolgt?

Japan: Ungelöste Territorialfrage

Hatte man nach der Auflösung der Sowjetunion mit einer schnellen Lösung der Territorialfrage um die Zugehörigkeit der »südlichen Kurilen« bzw. »nördlichen Territorien« und mit dem Zustandekommen eines Friedensvertrages zwischen Rußland und Japan gerechnet, so zerschlugen sich solche Hoffnungen sehr rasch: Innenpolitisch war in Rußland eine Abtretung der Inseln bereits 1992 nicht mehr konsensfähig. Erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre verstärkten sich die Kontakte zwischen Rußland und Japan. In verschiedenen gemeinsamen Kommissionen wird seit 1997 über bilaterale Fragen verhandelt. Bei ihrem Treffen in Moskau im November 1998 hatten Jelzin und der damalige japanische Premierminister Obuchi verkündet, einen Friedensvertrag noch im Jahr 2000 zur Unterzeichnungsreife bringen zu wollen.

Eine Abtretung der umstrittenen Kurileninseln an Japan ist nach wie vor keine Option russischer Politik. In Moskau wird der japanische Lösungsvorschlag (Demarkation der Grenze zugunsten Japans bei vorläufigem Verbleib der Kurileninseln unter russischer Administration) als nicht akzeptabler Kompromiß betrachtet. Umgekehrt ist Japan nicht bereit, dem russischen Ansatz (Unterzeichnung eines Interimsfriedens- und Freundschaftsvertrages *vor* Beilegung des Kurilenstreits) zu folgen.

Daß in der Territorialfrage bei Putins Japanbesuchen kein Durchbruch zu erwarten war, lag für alle Beteiligten offen. Hauptziel Putins im September 2000 war es, die wirtschaftlichen Beziehungen voranzutreiben, insbesondere um japanische Direktinvestitionen in Rußland zu werben. Daß diese aber nach wie vor relativ gering sind (Japan steht nur auf Platz

13 aller Länder bei den Direktinvestitionen), ist in erster Linie auf die unattraktiven Rahmenbedingungen in Rußland selbst zurückzuführen.

China: Noch »strategischer« Partner?

In den russisch-chinesischen Beziehungen ging die Ära Jelzin im Dezember 1999 mit einem überraschenden Kurzbesuch des russischen Präsidenten in Beijing zu Ende. Beide Seiten betonten einmal mehr die Übereinstimmung ihrer Positionen in internationalen Fragen, und Jelzin nutzte die Gelegenheit für eine rhetorische Attacke gegen die Vereinigten Staaten.

Widerstand gegen eine »unipolare« Weltordnung unter Führung der USA, gegen externe Einmischung in »innere« Angelegenheiten und gegen Interventionen unter Umgehung des UN-Sicherheitsrates bildeten bereits seit der Verkündung der »strategischen Partnerschaft« zwischen China und Rußland im Jahr 1996 die Plattform für gemeinsame Erklärungen zu internationalen Fragen. Ihre ererbten bilateralen Probleme, insbesondere die Grenzfrage, hatten beide Länder in Fortführung des in den 80er Jahren eingeleiteten Entspannungsprozesses mit wenigen Ausnahmen gelöst. Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen verlief jedoch durchgehend nicht den Erwartungen beider Seiten entsprechend.

Nach Jelzins Rücktritt gab es über die künftige russische Politik gegenüber China zunächst widersprüchliche Spekulationen: Während einige Autoren Anzeichen für eine Abkühlung des Verhältnisses und ein Abrücken von der »strategischen Partnerschaft« mit China zu erkennen glaubten, prognostizierten andere eine Intensivierung, ja sogar die Entstehung eines regelrechten Bündnisses beider Staaten gegen die dominierende Stellung der USA. In solchen Meldungen drückt sich das nach wie vor gesplante Verhältnis Rußlands zu seinem Nachbarn China aus, das trotz aller Fortschritte und gemeinsamer Standpunkte von Mißtrauen geprägt bleibt. Waffenlieferungen an China sind in Rußland nicht unumstritten, und die Frage der schleichenden »Sinisierung« des Russischen Fernen Ostens wird weiter ein Thema bleiben, ebenso die drei noch umstrittenen Inseln.

Ein Kurswechsel im Sinne einer Abwendung oder Distanzierung von Beijing hat jedoch unter Putin nicht stattgefunden. Zum einen wurde die Zusammenarbeit mit China auf regionaler Ebene im Rahmen der »Shanghai Five« bzw. des »Shanghai Forums« weitergeführt und auf die gemeinsame Bekämpfung von ethnischen Separatismus, religiösem Extremismus, internationalem Terrorismus, Drogen- und Waffenschmuggel ausgeweitet. (Das letzte Gipfeltreffen fand Anfang Juli 2000 in Dushanbe statt, das nächste ist für Mai 2001 in Shanghai geplant.)

Der Besuch Putins in China Mitte Juli entsprach von den Ergebnissen her dem unter Jelzin schon Tradition gewordenen Muster. In der »Beijinger Deklaration« und der »Gemeinsamen Erklärung zur Frage der Raketenabwehr« brachten Putin und Jiang Zemin erneut den Willen zur Vertiefung der bilateralen Kooperation in allen Bereichen und ihren Widerstand gegen eine von den USA dominierte Weltordnung sowie die amerika-

nischen Pläne zur Errichtung eines nationalen oder regionalen Raketenabwehrsystems zum Ausdruck.

Die Wirtschaftsbeziehungen zu China spielen für Rußland eine gewisse Rolle, denn China ist nicht nur einer der Hauptabnehmer für russische Rüstungsgüter, sondern auch eines der wenigen Länder, in die Rußland Fertigprodukte wie zum Beispiel Maschinen exportiert. Was den Gesamtumfang des Handels und Direktinvestitionen betrifft, sind die westlichen Industrienationen aber eindeutig wesentlich wichtigere Wirtschaftspartner für Rußland, und dies gilt in noch höherem Maße für China. (Der Handel Chinas mit Rußland betrug 1999 ca. 6 Mrd. US-Dollar, der Warenaustausch mit Japan dagegen 66 Mrd. und mit den Vereinigten Staaten 62 Mrd.; das chinesische Handelsvolumen mit Rußland erhöhte sich im darauffolgenden Jahr auf ca. 8 Mrd. US-Dollar und mit Japan auf 83 Mrd.).

Indien: Neuer »strategischer Partner«?

Während die Sowjetunion mit Indien traditionell enge Allianzbeziehungen unterhielt, stand nach dem Zerfall der UdSSR – wie auch im Falle anderer ehemaliger Verbündeter, etwa Vietnams – zunächst die Frage der Schuldenregelung im Vordergrund. Da die Vorstellungen, welcher Wechselkurs für den Rubel zugrunde gelegt werden sollte, weit auseinandergingen, waren sich Moskau und Delhi über die Höhe des zurückzuzahlenden Betrages (15 Mrd. US-Dollar oder 12 Mrd.) uneinig. Erst bei Präsident Jelzins Besuch in Neu Delhi im Jahre 1993 konnte ein für beide Seiten akzeptabler Kompromiß ausgehandelt werden.

Schon Jelzin hatte bei seinem Indienbesuch die Idee eines »strategischen Dreiecks« Rußland–Indien–China vorgetragen, die seither immer wieder durch die Köpfe russischer Politiker und durch die russische Presse geistert, jedoch weder in Beijing noch in Delhi bislang auf große Gegenliebe gestoßen ist. Allerdings ist Indien neben China der größte Abnehmer russischer Rüstungsgüter. Der bilaterale Handel liegt dagegen immer noch deutlich unter dem Niveau der Sowjetzeit (1991: 5,5 Mrd. US-Dollar; 1999: 1,6 Mrd.).

Bei Putins Visite in Indien im Oktober 2000 erklärten sich nun auch die Russische Föderation und Indien zu »strategischen Partnern«. Neben einer Intensivierung ihrer wirtschaftlichen und militärtechnologischen Zusammenarbeit vereinbarten beide Staaten die Bildung einer gemeinsamen Kommission zu Afghanistan. Die konkrete Umsetzung der Kooperationsprojekte bleibt allerdings abzuwarten.

Die russische Presse bewertete die Ergebnisse des Indien-Besuchs überwiegend kritisch: Putin sei mit deutlich weniger Enthusiasmus empfangen worden als Clinton im März desselben Jahres. Die Reise habe den wachsenden außenpolitischen Spielraum Indiens und den schwindenden Einfluß Rußlands gezeigt.

Fazit

Putin hat in seinem ersten Jahr als russischer Präsident durch seine Reisen auch in Asien verstärkte Präsenz gezeigt und dabei versucht, Handlungsspielräume zu schaffen und Kooperationsmöglichkeiten auszuloten. In der Substanz aber hat sich dadurch bislang wenig an Rußlands insgesamt geschwächerter Rolle in der Region verändert. Das in der außenpolitischen Konzeption angesprochene Ziel der »wirtschaftlichen Entwicklung Sibiriens und des Fernen Ostens« schließlich hängt, wie auch die Implementierung der zum Teil schon vor Jahren unterzeichneten Kooperationsabkommen, in erster Linie davon ab, ob in Rußland selbst dafür die Rahmenbedingungen geschaffen werden können.

Gudrun Wacker

Optionen deutscher und westlicher Politik

Soll der Westen Rußland isolieren, ignorieren oder engagieren?

Eine westliche Strategie der Isolierung Rußlands wäre kontraproduktiv, und zwar vor allem aus drei Gründen: Das Land ist zu groß und liegt zu nahe am Rest Europas, als daß eine Isolierungsstrategie Erfolg verspräche. Vor allem wären es die Länder der EU und die Beitrittskandidaten, die die Folgen von Konflikten und Turbulenzen in den weiter östlich gelegenen Räumen zu tragen hätten – stärker jedenfalls als die USA und die übrige westliche Welt. Hinzu kommt: Eine Strategie der Isolierung würde in Rußland die neu aufwachsenden Reformkräfte schwächen, die nationalisistischen Kräfte dagegen eher stärken. Schließlich nähmen der Westen und insbesondere Europa *selbst* Schaden, da Rußland für die Lösung drängender Probleme gebraucht wird. Stichworte sind: Krisenmanagement, Abrüstung, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, nukleare Gefahren, Ökologie, organisierte Kriminalität. Das Chaospotential eines vom Westen isolierten, krisengeschüttelten Rußland wäre beträchtlich.

Daher empfiehlt sich die Option einer Strategie des konditionierten Engagierens Rußlands. Anreize für Partnerschafts- und OSZE-konformes Verhalten Moskaus wären: das Interesse des Putin-Regimes an kooperativen Beziehungen zum Westen, an einem Einschluß in die Prozesse von Globalisierung und Interdependenz. Dies gilt vor allem auf wirtschaftlichem Felde. Stichworte sind insbesondere: ausländische Direktinvestitionen als notwendige Faktoren der Wirtschaftsmodernisierung, Europa als zentraler Absatzmarkt für russische Energielieferungen.

In diesem Licht sollte der Westen grundsätzlich partnerschaftliche Beziehungen zu Rußland anstreben, sich gegebenenfalls aber auch als Widerpart profilieren. Das läuft auf eine schwierige Balance hinaus, wie die Kontroversen über Tschetschenien, über einzelne Länder der GUS und über Jugoslawien exemplarisch demonstrieren.

Die Beziehungen Deutschland/EU–Rußland: Was tun?

Die folgenden Bemerkungen zu konkreten Politikansätzen konzentrieren sich bewußt auf die Beziehungen der EU und Deutschlands als ihrem integralen Teil zu Rußland. Denn es sind Tendenzen in Moskau zu erkennen, der EU hinfort eine herausragende Rolle als Kooperationspartner Rußlands beizumessen. Bemerkenswerterweise räumt die außenpolitische Konzeption vom Juni 2000 der EU in ihrer Prioritätenfolge nach der GUS den zweiten Rang ein. Die entsprechenden Kernaussagen lauten: »Die Russische Föderation sieht in der EU einen ihrer wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Partner und wird mit ihr eine intensive, stabile und langdauernde Zusammenarbeit suchen, die frei ist von konjunkturellen Schwankungen.« Nicht zufällig also waren es Hauptstädte von Ländern der EU, die Putin nach seiner Wahl zum Präsidenten neben Minsk und Kiew als erste besuchte.

Die wichtigsten Ursachen für diese Tendenz lassen sich kurz so umreißen: Rußland nimmt die EU als nichtimperiale Macht wahr, dazu als zentralen Handels- und Modernisierungspartner, als Anwalt zur Einbeziehung des Landes in die internationalen Organisationen (aktuell: WTO). Wachsende Aufmerksamkeit findet die EU über die wirtschaftliche Dimension hinaus als politischer und jetzt auch als Akteur auf dem Felde von Sicherheit und Verteidigung. Immer deutlicher gerät in Moskau die Schlüsselrolle der EU bei der Neugestaltung Europas in den Blick. Besonders interessiert ist Rußland an aktiver Mitwirkung der EU, wenn es darum geht, an den Ostgrenzen der sich erweiternden EU eine Vertiefung der Trenngräben nicht zuzulassen und eine für Moskau traumatische Peripherisierung Rußlands zu vermeiden. Stichworte sind: Einvernehmliche Arrangements zur Vermeidung von Härten des Schengener Grenzregimes; Hilfe der EU bei der Anpassung an EU-Normen und -Standards, um einem weiteren Absinken russischer Exporte in die ostmitteleuropäischen Länder bei deren EU-Beitritt entgegenzuwirken; Stimulierung ausländischer Direktinvestitionen, um die Ungleichgewichte zwischen EU-Europa und Rußland nicht noch größer werden zu lassen; Konsultationen über Regelungen zur künftigen prekären Exklavensituation Kaliningrads.

Aus den eingangs erwähnten Gründen ist die EU ihrerseits stark daran interessiert, Rußland als aktiven Mitgestalter bei neuen gesamteuropäischen Entwicklungen und Strukturen zu gewinnen. Hierbei kann sie an das skizzierte massive Moskauer Interesse anknüpfen, mit der Union ins Geschäft zu kommen. Wie könnte und sollte die Politik Deutschlands und der EU aussehen, in welchen Dimensionen sollte sie vollzogen werden, wie sehen die Optionen aus?

Politische Kooperation. Die EU sollte im Rahmen der Vertrags über Partnerschaft und Kooperation über wechselseitige Information hinaus die Ansätze zum »permanenten politischen Dialog« mit Rußland verstärkt nutzen und Überlegungen zur Schaffung eines entsprechenden »ständigen Mechanismus« konkretisieren. Eine Reihe aktueller oder potentiell drängender Probleme bietet sich an: die weitere Einbindung Rußlands in eine Lösung des Jugoslawien-Konflikts, die Perspektive eines Stabilitätspakts für den Südkaukasus, konditionierte Wiederaufbauhilfe für Tschetschenien, gemeinsame Überlegungen zur Zukunft von Belarus, schließlich die Suche nach Regelungen für die Exklave Kaliningrad.

Wirtschaft und Finanzen. An dieser Stelle seien nur drei Aspekte erwähnt, bei denen die EU eine – von Rußland gewünschte – herausragende Rolle spielen könnte: Entwicklung einer Energiepartnerschaft mit ihren komplexen Aspekten wachsende Energielieferungen Rußlands und massive Modernisierungsinvestitionen der Europäer in Förderanlagen und Leitssysteme; Auf- und Ausbau leistungsfähiger transeuropäischer Netze von Fernstraßen, Eisenbahnen und Telekommunikationssystemen. Schließlich könnte die EU Rußland bei den Konsequenzen beraten, die die Einführung des Euro für das Land mit sich bringt. Nach anfänglicher Nichtbeachtung wird in Moskau mittlerweile die Entwicklung der EU zu einer für Moskau interessanten Finanzmacht mit großer Aufmerksamkeit beobachtet. Das

ist durchaus folgerichtig, könnte sich doch der Euro – als stabile Währung – gleichsam globalisieren und stärkeren Einfluß auf die internationalen Finanzorganisationen gewinnen. In einem positiven Szenario könnte er sogar die bestehende unipolare in eine bipolare Weltwährungsordnung transformieren, das heißt dem Dollar als Weltreservewährung Konkurrenz machen und ihn in Rußland und im GUS-Bereich zurückdrängen. Wie man hört, ließe es bei vielen Russen auf eine proeuropäische Sympathiewerbung hinaus, wenn sie unter dem Kopfkissen künftig den Euro statt des Dollars horten.

Sicherheits- und Verteidigungsdimension. Der russische Wunsch nach engerer sicherheitspolitischer Zusammenarbeit mit der EU sollte grundsätzlich konstruktiv beantwortet werden. Sie sollte jedoch nur in dem Maße angestrebt werden, wie die Union selbst konzeptionell, institutionell und operativ ihre Identität entwickelt. Angestrebt werden sollten Konsultationen über Sicherheit und Verteidigung sowie konkret die Teilnahme Rußlands an Petersberg-Aufgaben – auch für den Fall, daß sich die USA nicht engagieren. Aus der Sicht westlicher Politik scheint dies heute unter anderem aus folgendem Grund eher möglich als früher: Seit kurzem zeichnet sich in Moskau eine Tendenz ab, die Beziehungen zur EU auch dann zu intensivieren, wenn die transatlantische Allianz bei allen Spielräumen für autonomes Handeln der Europäer in der Substanz auch künftig fest zusammenhält.

Relativierung der These vom »Multipolarismus«. In dieser Einschätzung wird ebenso wie in der Frage der Reservewährung (»bessere Balance zwischen Dollar und Euro«) eine von Pragmatismus und Realismus geprägte Tendenz der Putin-Führung sichtbar, die Beziehungen Rußlands zur EU nicht wie zuvor vorrangig zur Untergrabung der US-Positionen zu instrumentalisieren, sondern die internationalen Beziehungen im Zeichen größerer Ausgewogenheit und Flexibilität zu gestalten. Diese Tendenz relativiert die starre, gegen Washington gerichtete Multipolarismus-Formel. So betonte Außenminister Iwanow Anfang 2000: Wenn Rußland vom Multipolarismus rede, so betrachte es die einzelnen Pole »nicht als irgendwie miteinander in Konkurrenz liegend, sondern als Fundamente des Gebäudes der zukünftigen Weltordnung«. Hochrangige Sicherheitsexperten in Moskau verwerfen das Konstrukt überhaupt: Es beruhe auf veralteten geostrategischen Ansätzen, schränke in seiner starren antiamerikanischen Ausrichtung die Handlungsfreiheit Rußlands ein, überschätze die Kräfte und Ressourcen des Landes und sei blind für die Realitäten dieser Welt, die von zunehmender Globalisierung geprägt sei. Die Relativierung der Multipolarismus-These ist geeignet, die Optionen der EU gegenüber Rußland zu erweitern: Eine enger werdende Partnerschaft weckt weder in Washington Befürchtungen noch in Moskau übertriebene Erwartungen.

Subnationale Ebene. Komplementär zur nationalen Ebene sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten die Pflege der Beziehungen zu Rußland zunehmend auch auf regionaler und lokaler Ebene unterstützen und intensivieren. Damit nehmen sie Chancen wahr, die die Föderalisierung Rußlands, die wachsende Vielzahl der Akteure bietet. Hierzu einige Indikatoren: 70%

aller deutschen Investitionen gehen mittlerweile in Gebiete außerhalb des Großraums Moskau. Besonders eng sind die Beziehungen zu den russischen Regionen im Ostseeraum – symptomatisch hierfür ist die EU-Initiative »Nördliche Dimension«. Sie bietet die Chance, den Einfluß der EU über die Nordwest-Regionen hinaus weiter in das Herzland Rußlands auszuweiten und damit der »Europäisierung« des Landes frische Impulse zu geben. Die große Frage freilich ist: Sind diese Prozesse bedroht durch die jüngste Verwaltungsreform, durch die Schaffung der Putinschen Machtvertikale? Werden sie einschneidende Restriktionen für die Außenaktivitäten der Regionen zur Folge haben? Die EU sollte Moskau gegenüber ihr Interesse an dezentraler Interaktion mit den russischen Regionen deutlich unterstreichen.

Gesellschaftlich-dezentrale Kontakte auf lokaler Ebene sind wichtige Elemente der Verklammerung in Westeuropa, sie sind es zunehmend auch in bezug auf die Beitrittskandidaten. Gemeint sind Städtepartnerschaften (rund 70 mit Rußland) sowie Beziehungen zwischen Parteien, Interessengruppen, Institutionen und Organisationen sozialen und kulturellen Charakters, NGOs. Die EU sollte sich auf diesem Felde – insbesondere über das Programm Tacis – in Rußland stärker engagieren: Beim Prozeß der gesellschaftlichen Pluralisierung des Landes handelt es sich um ausbaufähige Fermente von Demokratisierung und Europäisierung. Doch auch hier entsteht die Frage: Wird Putins Rezentralisierung die ohnehin bescheidenen Ansätze gesellschaftlicher Vernetzung eher zurückdrängen? In zentralen russischen Dokumenten zur Außen- und Europapolitik spielt die Dimension internationaler Basiskontakte bezeichnenderweise nur eine geringe Rolle, und auch dann eher als Hilfsinstrument der Außenpolitik denn als autonome Handlungsebene.

Fazit

Die Beispiele zeigen: Die Beziehungen Deutschlands, der EU und des Westens insgesamt zu Rußland hängen ganz wesentlich ab von Charakter und Inhalt der Konsolidierung in Rußland selbst sowie von dem sich daraus entwickelnden Selbstverständnis des Landes. Eine klare Linie ist noch nicht erkennbar – sieht man von dem generellen Streben ab, den Großmachtstatus Rußlands zu erhalten und zu profilieren. Wie beispielsweise soll sich die EU gegenüber einem Rußland verhalten, das Öffnung nach außen mit wachsendem innerem Autoritarismus verbindet?

Auf der einen Seite lehnt das Putin-Regime die Übernahme wichtiger Elemente des europäischen Wertekonsenses ab. Einsprüche bei OSZE-widrigem Verhalten werden mit dem Argument abgewehrt, man werde keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten – getarnt als »humanitäre Intervention« – dulden; Rußland werde sich die Freiheit bewahren, über seine Innen- und Außenpolitik selbst zu bestimmen. Dies spricht für eher skeptisches Herangehen.

Auf der anderen Seite bietet die Pluralisierung von Akteuren und Aktionsebenen in Rußland jedoch auch Chancen für Interaktion und Ein-

flußnahme. Das gleiche gilt für die Bereitschaft Rußlands, sich in die Prozesse der Globalisierung einzubringen. Hier liegen Möglichkeiten, Rußland im europäischen Umfeld zugleich als aktiven Partner bei Krisenprävention und Krisenmanagement einzubinden. Dies spricht eher für aktives Herangehen.

So scheint es für Deutschland, die EU und den Westen insgesamt geboten, die Implementierung der Partnerschaft mit Rußland pragmatisch-realistisch zu betreiben, ohne Illusionen über die Chancen einer raschen Einbindung und unter Einkalkulierung von Rückschlägen. Dazu gehören die klare Formulierung der eigenen Interessen und die kritische Reaktion auf vertragswidriges Verhalten Rußlands, beispielsweise durch Hinweis auf entgangenen Nutzen durch Stornierung geplanter gemeinsamer Projekte. So könnte die von beiden Seiten gegenwärtig praktizierte pragmatisch-realistische Partnerschaft eines Tages tatsächlich in eine »strategische Partnerschaft« überführt werden. Eine solche Perspektive wäre aus deutscher und europäischer Sicht gewiß wünschenswert, doch darf sie sich nicht von Wunschdenken leiten lassen.

Heinz Timmermann

Optionen amerikanischer Rußlandpolitik unter Präsident George W. Bush

Von einer amerikanischen Rußlandpolitik ließ sich am Ende der Amtszeit Clintons kaum mehr sprechen. Die ehrgeizige, auf dem Modell des »Big Bang«, also einer schnellen Privatisierung der Unternehmen beruhende Transformationspolitik, galt als gescheitert. Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit kam weithin zum Stillstand: START II ist zwar sowohl von Rußland als auch von den Vereinigten Staaten ratifiziert worden, aber nicht in Kraft getreten, weil nach dem Willen der Duma der Austausch der Ratifikationsurkunden unter anderem erst dann stattfinden soll, wenn der US-Senat die Abgrenzungsvereinbarung zum ABM-Vertrag aus dem Jahre 1997 ratifiziert hat. Die Beziehungen waren zudem durch Konflikte belastet, die vor allem aus dem unterschiedlichen Umgang mit den sogenannten »Problemstaaten« resultieren. Insbesondere warf die russische Nuklear- und Rüstungskoooperation mit Iran ihren Schatten auf die gesamten amerikanisch-russischen Beziehungen, ja im US-Kongreß wurde die Rußlandpolitik weithin zu einer Funktion der Iranpolitik. Immer wieder gab es Vorstöße, die ohnehin abnehmende und sich auf die Abrüstungshilfe verlagernde Unterstützung Rußlands (Nunn-Lugar-Programm) mit der Beendigung der russisch-iranischen Zusammenarbeit bei der Nuklear- und Raketentechnologie zu verknüpfen. Wie wird sich voraussichtlich die Rußlandpolitik unter Präsident Bush entwickeln?

Optionen der Bush-Administration

Drei strategische Optionen lassen sich in der amerikanischen Diskussion finden:

- ☐ »Proto-containment« eines entweder langfristig wieder erstarkenden Rußlands oder Eindämmung der von einem ins Chaos abgleitenden Rußland ausgehenden Gefahren;
- ☐ sicherheitspolitisches Engagement in jenen Bereichen, in denen grundlegende amerikanische Interessen berührt sind;
- ☐ umfassendes Engagement, das auf der Prämisse beruht, daß eine effektive sicherheitspolitische Zusammenarbeit in ein umfassenderes vertrauensbildendes Kooperationsgeflecht eingebunden sein muß.

Wie Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice in deutlichen Worten in Erinnerung rief, ist Rußland für die amerikanische Außenpolitik nicht wegen seines Machtpotentials eine Herausforderung, sondern weil es eine Macht im Niedergang (declining power) ist. Unter Bush ist eine Konzentration auf jene sicherheitspolitischen Themen zu erwarten, die für die USA in ihren Beziehungen zu Rußland von vorrangigem Interesse sind. Die Skepsis gegenüber Bemühungen, die Entwicklungen in Rußland von außen zu beeinflussen, beruht sicher zu einem Gutteil auf der Ernüchterung über den Fehlschlag einer ambitionierten Politik. Sie entspricht jedoch auch der unter Republikanern vorherrschenden »realistischen«

Sicht internationaler Politik, nach der sich die Außenpolitik eines Staates in erster Linie aus seinem Machtpotential herleitet und seine innere Verfaßtheit wenig Einfluß auf sein Außenverhalten hat. Die innere Struktur eines Staates mag liberalen Wertvorstellungen nicht entsprechen, solange aber im Sicherheitsbereich Kooperation möglich ist, spielt das aus dieser Perspektive eine geringe Rolle.

National Missile Defense

Es ist unwahrscheinlich, daß die Bush-Administration in nächster Zeit aus dem ABM-Vertrag aussteigen und dadurch früh in ihrer Amtszeit eine internationale Krise provozieren wird. Eher sind weitere Verhandlungen mit Rußland über eine Änderung des Vertrages zu erwarten, zumal eine Neigung zu seegestützten »boost phase«-Systemen besteht, die Raketen unmittelbar nach dem Start vernichten sollen, wenn noch keine Stör- und Täuschkörper bzw. eine Vielzahl von Gefechtsköpfen freigesetzt worden sind. Flexibilität und damit auch die Möglichkeit, Verbündete zu schützen, wären Vorteile eines solchen Systems. Da aufsteigende Raketen innerhalb weniger Minuten abgefangen werden müßten, würde eine Stationierung in Nähe der Raketenbasen eines potentiellen Gegners notwendig. Im Falle Nordkoreas wäre dies wohl zu realisieren; bei einem Staat, der seine Raketen aus dem entlegenen Landesinneren abfeuern könnte (etwa Iran), wäre die Raketenabwehr mit seegestützten Systemen allein vermutlich nicht möglich. An luftgestützten Systemen wird zwar gearbeitet, doch die technologischen Probleme sind bei weitem nicht gelöst. Landgestützte »boost phase«-Systeme sind noch nicht in der Entwicklung; sie müßten jedoch, sollen sie der Abwehr irakischer oder iranischer Raketen dienen, auf fremdem, an diese Staaten angrenzendem Territorium stationiert werden. Ein solches System böte die Chance, wie in der amerikanischen Debatte argumentiert wurde, die negativen Auswirkungen auf die amerikanisch-russische Sicherheitszusammenarbeit zu verringern.

Die »boost phase«-Option würde die Errichtung einer Raketenverteidigung auf jeden Fall verzögern. Die beteiligten Firmen hoffen zwar, seegestützte Systeme schon 2006 einsatzbereit zu haben, luftgestützte im Jahre 2007. Doch vermutlich ist die Einschätzung jener Experten realistischer, die nicht vor 2010 mit der Möglichkeit der Stationierung solcher Systeme rechnen. Kurzfristig könnten also nur die von der Clinton-Administration geplanten 100 Abfangraketen in Alaska stationiert werden. Nur wenn diese Option weiterverfolgt wird, stellt sich in nächster Zeit die Frage eines Ausstiegs aus dem ABM-Vertrag, sofern mit Moskau keine Einigung über eine Vertragsänderung zu erzielen ist. Bei einer frühen Entscheidung für diese Option könnten 2002 die ersten Abfangraketen stationiert werden, das System könnte 2006 einsatzbereit sein – vorausgesetzt der nächste Raketentest, voraussichtlich im Juni 2001, wäre erfolgreich.

Wenn die Bush-Administration tatsächlich die Möglichkeiten eines »boost-phase«-Verteidigungssystems prüfen würde und Rußland tatsächlich wie behauptet in diesem Bereich technologisch etwas zu bieten hätte,

böten sich vielleicht Kooperationsmöglichkeiten. Vielleicht ließe sich dann in der Frage der Raketenabwehr ein Kompromiß finden.

Die Bush-Administration wird versuchen, Rußland NMD mit tiefen Einschnitten in den offensiven nuklearstrategischen Waffen schmackhaft zu machen. Ob das in der Form vertraglicher Rüstungskontrolle geschieht oder eher mit dem Ansatz unilateraler Schritte verbunden wird, muß sich nach Abschluß des umfassenden »strategic review« zeigen. Einseitige Schritte sind jedoch wahrscheinlich dem Widerstand von Teilen des Kongresses und des Pentagon ausgesetzt. Eine drastische Verringerung in Richtung auf die von Rußland für START III angestrebte Höchstgrenze von 1500 Nukleargefechtsköpfen oder gar darunter würde eine Veränderung der geltenden Nukleardoktrin erfordern, die in einer Direktive von Präsident Clinton aus dem Jahre 1997 enthalten ist und die Möglichkeit in Betracht zieht, daß in Rußland wieder ein den USA feindlich gesonnenes Regime an die Macht kommt. Soweit bekannt ist, sieht der geheime »Single Integrated Operation Plan« (SIOP) folgendes vor: 1100 Gefechtsköpfe, die auf russische Nuklearstellungen gerichtet sind, 500 Gefechtsköpfe gegen konventionelle militärische Ziele, 160 für Führungseinrichtungen (hinzukommen rund 500 Ziele in China und den sogenannten »Problemstaaten«). Eine Abkehr von der noch immer vom Denken des Kalten Krieges geprägten *nuclear posture*, also insbesondere ein *de-alerting* der Nuklearwaffen, wäre ein wichtiger Schritt, der die weitere Abrüstung erleichtern könnte. Präsident Bush will im Grunde die nukleare Abschreckung im Verhältnis zu Rußland überwinden; doch dies hängt – nicht nur – von der kooperativen Gestaltung von NMD ab.

NATO-Osterweiterung

Nicht minder problematisch für die weitere Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen ist eine mögliche zweite Runde der NATO-Erweiterung. Unter anderem steht die Frage der Aufnahme baltischer Staaten an, welche russische Sicherheitssensibilitäten weit stärker berührt als die NATO-Mitgliedschaft früherer Staaten des Warschauer Pakts. Abgesehen vom grundsätzlichen Bekenntnis zur weiteren Öffnung der NATO ist allerdings in Washington bislang wenig zu erkennen. Während der Nominierungsanhörung erklärte der designierte Außenminister Colin Powell, daß die USA die russischen Einwände gegen eine Aufnahme der baltischen Staaten nicht fürchten sollten: »We have to do what's right for those nations.« Diese Aussage dürfte vor allem an die Richtung um Senator Jesse Helms adressiert gewesen sein, welche die NATO-Erweiterung im Sinne einer vorbeugenden Eindämmung Rußlands versteht und jetzt die Aufnahme der baltischen Staaten fordert. Auch die traditionelle Linie des Pentagon, daß die Erweiterung der NATO daran zu messen sei, ob sie die Sicherheit der USA und des Bündnisses stärke und im Zuge der Öffnung die Fähigkeit zum kollektiven Handeln bewahre, wird von Mitgliedern der Bush-Administration vertreten. Sie spiegelte sich beispielsweise deutlich in den Äußerungen von Verteidigungsminister Rumsfeld wider.

Aufgrund der Priorität, die der Aufbau einer Raketenverteidigung für die Bush-Administration hat, wäre es gewiß rational, die Beziehungen zu Rußland in nächster Zukunft nicht mit der heiklen Frage der NATO-Mitgliedschaft der baltischen Staaten zu belasten.

Zentral für die weitere Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen ist neben der Kooperation im strategischen Bereich die Frage, wie die im wesentlichen von amerikanischer Seite induzierte Machtkonkurrenz im postsowjetischen Raum geregelt werden kann. Über die NATO-Politik könnte hier Deutschland vielleicht die weitere Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen beeinflussen, etwa durch Eintreten für die Vertagung einer Aufnahme der baltischen Staaten und eine eindeutige Aussage des Bündnisses, daß bei aller prinzipiellen Offenheit des Erweiterungsprozesses die zentralasiatischen und kaukasischen Staaten für eine Mitgliedschaft in der NATO nicht in Frage kommen.

Peter Rudolf

Was erwartet die deutsche Wirtschaft von Putin?

Die möglichen Optionen deutscher und westlicher Politik implizieren für die deutsche Wirtschaft eine doppelte Fragestellung: Welche Handlungsmöglichkeiten stehen ihr bei der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Rußland zur Verfügung, und welche davon sind gemessen an ihrer Interessenlage wünschenswert oder nicht? Dabei ist eine enge Verbindung von Wirtschaft und Politik in Rechnung zu stellen, weil die bilateralen Handels- und Kooperationsbeziehungen eine der tragenden Säulen der deutschen Rußlandpolitik sind und diese sich ohne eine aktive Unterstützung durch die Bundesregierung kaum zufriedenstellend entwickeln können, wie die bisherigen Erfahrungen deutscher Unternehmen im Rußlandgeschäft gezeigt haben. In diesem Zusammenhang sind drei Entwicklungsmöglichkeiten auf der Skala von nicht wünschenswert bis sehr wünschenswert kurz vorzustellen.

Marginalisierung des Kooperationspartners Rußland?

Eine erste Entwicklungsrichtung kann man als *Marginalisierung des Kooperationspartners Rußland* bezeichnen. Sie ist weder für die deutsche Politik noch für die deutsche Wirtschaft wünschenswert. Für letztere nicht, weil, wie immer wieder betont, Rußland für sie als wichtiger Absatz- und Beschaffungsmarkt sowie als günstiger Produktionsstandort fungiert, teilweise schon jetzt, aber erst recht in Zukunft. Zudem möchte man nicht nur wie bisher, sondern auch weiterhin für Rußland der wichtigste unter den Handels- und Kooperationspartnern des nahen und fernen Auslands sein.

Diese Beteuerungen vermögen indes nicht den Blick dafür zu versperren, daß sich Rußland aufgrund seiner bisher unzureichenden politisch-ökonomischen Systemtransformation seit der Finanzkrise im August 1998 als Kooperationspartner im Osten Europas, insbesondere gegenüber Ostmitteleuropa, selbst marginalisiert hat. Dies macht ein Vergleich der Daten für deutsche Handelsumsätze, Investitionen und Firmenniederlassungen in Rußland mit denen für Polen, Ungarn bzw. Tschechien deutlich. Nur ein Beispiel: Im Jahre 1999 bezifferten sich die deutschen Handelsumsätze mit Ungarn auf 34,1 Mrd. D-Mark. Dieser Wert lag nur um 0,4 Mrd. unter dem Wert, der im gleichen Jahr für den gesamten Warenverkehr zwischen Deutschland und Rußland sowie den übrigen GUS-Staaten erzielt wurde. Wenn jetzt auf einen neuen Aufschwung im deutsch-russischen Handel im Jahr 2000 verwiesen wird, so bleibt festzuhalten, daß er auf einer Reihe von Sonderfaktoren basiert. Ein organisches Handelswachstum ist wegen der unausgeglichene Warenstruktur auf absehbare Zeit nicht gewährleistet.

Die deutsche Wirtschaft erwartet indes, daß unter dem »Hoffnungsträger« Putin der Prozeß der selbstverschuldeten weltwirtschaftlichen Marginalisierung Rußlands gestoppt wird und es endlich zu einem verlässlichen

und berechenbaren Wirtschaftspartner avanciert. Sie unterstützt daher nachdrücklich den neuen außenwirtschaftspolitischen Kurs der Putin-Administration, die drei Aufgaben in den Vordergrund gerückt hat. Erstens sollen die notwendigen Voraussetzungen für einen erneuten Zugang Moskaus zu den gegenwärtig versperrten internationalen Kapitalmärkten geschaffen werden, und zwar nicht nur durch neue Umschuldungsvereinbarungen mit privaten und öffentlichen Gläubigern im Westen, sondern vor allem durch neue Anreize für ausländische Direktinvestitionen in Rußland. Zweitens geht es darum, die seit August 1998 rückläufigen Handels- und Kooperationsbeziehungen mit den wichtigsten Außenwirtschaftspartnern bzw. -partnergruppen, insbesondere der EU, zu reaktivieren und, wo möglich, gezielt weiter auszubauen. Drittens ist man bestrebt, die stagnierende Einbindung Rußlands in leitende Institutionen der Weltwirtschaft, insbesondere die WTO, zu forcieren.

Strategische Wirtschaftspartnerschaft?

Weil Putin und Kasjanow bei den außenwirtschaftspolitischen Hauptaufgaben Deutschland und insbesondere der deutschen Wirtschaft eine Schlüsselrolle zugeordnet haben, ist eine zweite Entwicklungsrichtung mittel- bzw. langfristig vorstellbar, und zwar die einer *strategischen Wirtschaftspartnerschaft mit Rußland*. Sie ist für die deutsche Wirtschaft sehr wünschenswert, weil sie Rußland stets als strategischen Partner betrachtet und ihr bisheriges Engagement langfristig angelegt hat. Ihren Eindruck von der Vorgehensweise deutscher Unternehmer fassen russische Fachleute daher zutreffend in der bündigen Feststellung zusammen: »Die Deutschen brauchen im Unterschied zu den Amerikanern am Anfang vielleicht etwas länger, aber sie bleiben auch dann, wenn es kritisch ist.« Den von Schröder und Putin angestrebten Neubeginn im bilateralen Verhältnis nimmt die Wirtschaft zum Anlaß, durch eine Vernetzung der wirtschaftlichen und politischen Akteure in den bilateralen Kooperationsbeziehungen die Rolle eines »Trendsetters« bei der Installierung der bilateralen strategischen Partnerschaft (Staatssekretär Ischinger) zu übernehmen. Deutlich wird diese Intention in der personellen Zusammensetzung – zumindest auf deutscher Seite – und der Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe für strategische Fragen der deutsch-russischen Kooperation im Wirtschafts- und Finanzbereich, die sich auf Initiative von Schröder und Putin am 26. Juli 2000 konstituiert hat.

Mitglieder auf deutscher Seite sind die Staatssekretäre für Wirtschaft und Technologie, Gerlach, sowie für Finanzen, Koch-Weser, und der Vorsitzende des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, Mangold. Die Teilnehmer auf russischer Seite sind die Ersten Stellvertretenden Minister für Wirtschaft, Materow, für Finanzen, Ignatiew, und für Industrie, Aljoschin. Seit Oktober 2000 sind auch die Außenministerien beider Länder beteiligt. Was die Tätigkeit der im Abstand von etwa zwei Monaten tagenden strategischen Arbeitsgruppe betrifft, so soll sie erstens kooperationsrelevante Schlüsselbereiche der russischen Wirtschafts- und Finanzpolitik analy-

sieren. Unter den hier anfallenden Einzelaufgaben werden von deutscher Seite vor allem die Investitionshemmnisse, die erforderlichen Struktur-reformen im Bankwesen und die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den Regionen genannt. Zweitens soll die Arbeitsgruppe in zuvor als perspektivreich identifizierten Wirtschaftssektoren konkrete Investitionsprojekte erörtern und für auftretende Probleme Lösungen erarbeiten. Drittens soll sie gemeinsame Vorschläge für strukturelle Verbesserungen des russischen Exports unterbreiten und viertens die Finanzierungsinstrumente für Handel und Wirtschaftskooperation beraten. Mittlerweile hat die Arbeitsgruppe etwa 20 Projekte als »Leuchttürme« der Kooperation identifiziert. Nach Möglichkeit sollen bis zu vier als erfolgreich in Gang gesetzte Vorhaben bei den für den 9. und 10. April 2001 in Sankt Petersburg anberaumten Regierungskonsultationen präsentiert werden.

Weil die Strategische Arbeitsgruppe – schon jetzt als das maßgebliche Steuerungsinstrument der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen anzusehen – die wachsende Fülle der Einzelaufgaben nicht zu bewältigen vermag und es ihren Mitgliedern vielfach auch an den notwendigen Spezialkenntnissen mangelt, sind inzwischen zwei neue Weichenstellungen erfolgt.

Zum einen hat die Arbeitsgruppe drei Unterausschüsse auf der Ebene von Experten aus Politik und Wirtschaft eingerichtet, und zwar für Hermes (Fragen der Handelsfinanzierung), Banken (Reform des Bankensystems) und Schulden (Debt-Equity-Swaps/Debt-New Investment-Swaps). Auf einer Tagung des Unterausschusses Schulden der Strategischen Arbeitsgruppe am 5. März 2001 haben sich die Experten beider Seiten im Prinzip auf ein Abkommen geeinigt, das die Umwandlung russischer Schulden, die aus dem Transferrubelsaldo im Warenverkehr DDR–UdSSR in Höhe von 6,4 Mrd. Trbl. herrühren, in Unternehmensbeteiligungen und Investitionshilfen regelt. In diesem Zusammenhang sollen in nächster Zeit vier Projekte zügig in Angriff genommen werden: der Bau einer Plattform für ein Ölerschließungsprojekt von Wintershall, der Bau einer Methanolfabrik durch Ferrostaal sowie die Errichtung eines IKEA-Möbelmarktes. Bei diesen Geschäften sollen die Unternehmen Investitionshilfen der russischen Regierung erhalten, die in Rubel abgerechnet werden (Debt-New Investment-Swaps). Im Gegenzug übernehmen die Firmen einen Teil der russischen Verbindlichkeiten gegenüber Deutschland. Bei dem vierten Projekt geht es um die Übernahme eines russischen Unternehmens durch den deutschen Nahrungsmittelhersteller HIPP. Die Bundesregierung akzeptiert diese Swaps nur für die Transferrubel-Schulden, während die russische Seite Swaps auch auf Verbindlichkeiten beim Pariser Club anrechnen möchte. Ungeklärt ist noch, welcher Prozentsatz der Investitionsmittel für Importe ausgegeben werden darf. Moskau hatte bislang 20% angeboten, Berlin dringt auf einen möglichst hohen Wert. Beim Umrechnungskurs für die Transferrubel hält die Bundesregierung offiziell an dem Verhältnis 1 Transferrubel gleich 1 US-Dollar fest. Die Moskauer Führung akzeptiert nicht einmal die Austauschrelation 1 Transferrubel gleich 0,68 DM, die die Bundesregierung bisher mit anderen osteuropäischen Trans-

ferrubel-Schuldnern vereinbart hatte. Sie behauptet, daß diese Schulden gar nicht »echt« seien, weil die Sowjetunion damals Erdgas zu niedrigen Preisen an die DDR geliefert und Fertigwaren von ihr zu hohen Preisen abgenommen habe.

Zum anderen ist die Aufgabenstellung des deutsch-russischen Kooperationsrats neu bestimmt und auf seiner 7. Sitzung am 12. und 13. Februar in Berlin augenfällig demonstriert worden. Er soll als ein Arbeitsgremium die Tätigkeit der strategischen Arbeitsgruppe wirkungsvoll flankieren. Folgerichtig hat der Kooperationsrat anders als früher in vier Workshops zu teilweise gleichlautenden Themen wie Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, Energie und Energieeinsparung, Finanzierungsfragen sowie Investitionen getagt und erst danach im Plenum über neue Projekte und mögliche Lösungswege in aktuellen Problemfällen gesprochen. Unter den ca. 200 deutschen und russischen Vertretern aus Politik und Wirtschaft waren auch Repräsentanten russischer Regionen anwesend, unter anderem aus Jekaterinenburg, Orenburg, Saratow und der Republik Komi.

Die Wirksamkeit der neuen Kommunikationskanäle zur Impulsgebung für die deutsch-russische Wirtschaftspartnerschaft wird indes wesentlich davon abhängen, ob die russische Regierung die von der Arbeitsgruppe unterbreiteten Empfehlungen unverzüglich in konkrete Reformvorhaben und praktische Maßnahmen auf den kooperationsrelevanten Feldern umsetzt und nicht aufs neue den Aphorismus von Tschernomyrdin bestätigt: »Wir wollten es besser machen, aber es ist gekommen wie immer.«

Pragmatische Zusammenarbeit

Gerade weil der Reformprozeß in Rußland nicht gradlinig und immer noch schleppend verläuft, der Zeitbedarf für die Wirksamkeit von System- und Strukturreformen erheblich ist, das politische Stehvermögen der Putin-Administration in diesen Fragen noch auf dem Prüfstand ist und schließlich auch die externen Rahmenbedingungen ständigen Schwankungen unterworfen sind, ist eine dritte, zwischen als nicht wünschenswert und sehr wünschenswert einzustufende mittlere Entwicklungsmöglichkeit denkbar: die einer sich langsam *verstetigenden*, immer mehr Bereiche erfassenden, *pragmatischen Zusammenarbeit* mit zunehmend mehr »Aufs« als »Abs«. Nach den bisherigen Erfahrungen der deutschen Wirtschaft mit dem Kooperationspartner Rußland wäre dies zweifellos bereits ein bedeutender Fortschritt, weil sich für deutsche Unternehmen neue stabile Kooperations- und Handelsaussichten ergäben. All dies wird aber auch unter Putin nichts an dem Tatbestand ändern, daß das Geschäft mit Rußland wie bisher große Risikobereitschaft, Improvisationstalent, genaue Kenntnis und permanente Beobachtung des sozioökonomischen Umfelds sowie verlässliche Partner und, nicht zu vergessen, viele gute Freunde »vor Ort« erfordert.

Christian Meier

Westliche Hilfe und neue Kredite für Rußland?

Zur Ausgangslage ist zunächst festzustellen, daß der russische Staat aufgrund seiner Schwäche ökonomischen Reformen in den letzten Jahren keine große Bedeutung geschenkt hat, trotz aller ökonomischen Widrigkeiten aber über hohe Finanzbeträge verfügt. Das momentane Wirtschaftswachstum resultiert im wesentlichen aus den Folgen der Finanzkrise vom August 1998 und dem hohen Ölpreis. Die Bedingungen für ein dauerhaftes Wachstum sind noch nicht geschaffen worden. Ohne Reformen und bei sinkenden Ölpreisen könnte sich infolgedessen der Aufschwung als Strohofer erweisen und Rußland tiefer in die Verschuldungsfalle geraten. Kapitalflucht und hohe inländische Dollarbestände zeigen das Mißtrauen in die eigene Wirtschaft. Eine konsequentere Budget- und Steuerpolitik wird erst jetzt schrittweise eingeführt und beginnt die Finanzierung durch exzessive Inlands- und Auslandsverschuldung abzulösen. Das ist ein gewisser Fortschritt. Insgesamt aber bleiben fortgesetztes Durchwursteln und das Fehlen eines Neuanfangs die Hauptprobleme der russischen Wirtschaft und des Finanzwesens – auch unter Putin.

Voraussetzungen westlichen Engagements

Zum Spektrum der westlichen Reaktionsmuster ist davon auszugehen, daß Umfang und Form jeder Hilfe von außen sowie jeglicher Kapitaltransfer grundsätzlich von der Reformpassivität auszugehen haben. Zudem ist generell zu sagen: Ungebundene Finanzkredite vermindern den Reformdruck und begünstigen die Kapitalflucht aus Rußland. Im einzelnen ist festzustellen, daß Rußland aus *finanz- und reformpolitischer* Sicht keine Zuwendung öffentlicher Mittel »verdient«. Das gilt sowohl für den Westen insgesamt als auch speziell für Deutschland, das sowohl Hauptgläubiger ist als auch größter Handelspartner und wichtiger Investor. Reformpolitische Initiativen müssen von Rußland ausgehen. Nur sie wirken binnen- und außenwirtschaftlich vertrauensfördernd, praktisch wie ein Investitionsschutzprogramm. Überzogenes finanzpolitisches Entgegenkommen bewirkt das Gegenteil. Aus *marktwirtschaftlicher* Sicht betrachtet, werden nur diejenigen privaten Kapitalströme nach Rußland gelangen, die dem Anlagerisiko Rechnung tragen. Im Jahr 1997 waren es noch 15 Mrd. US-Dollar. Heute liegt die Größenordnung wesentlich niedriger. Diese Tendenz wird auf der Geldnachfrageseite vom Bemühen des russischen Finanzministeriums ergänzt, Portfolio-Investitionen und deren Risiken zu begrenzen. Aus der Sicht der *praktischen Politik* ist jedoch ein Sanktionsmechanismus im Sinne eines Kreditstopps international wie national abzulehnen. Gleiches sollte für einen vorschnellen Schuldenerlaß gelten.

Als Mittelweg zur Unterstützung eines neuen Reformweges bieten sich folgende zwei Richtungen an. Erstens sollte bei der Vergabe von Krediten Zurückhaltung geübt und eine stärkere *Verwendungs- und Reformkontrolle*

seitens des Internationalen Währungsfonds angewandt werden. Damit können »moral hazard«-Situationen vermieden werden, und Rußland wird nicht immer wieder in dem Glauben gelassen, argumentativ eine Sonderrolle und Sonderlage geltend machen zu können. Weiterhin würden dadurch private Investoren vor Risiken geschützt, die nur internationale bzw. nationale staatliche Institutionen abdecken können. Diesen Weg scheint der IWF bereits eingeschlagen zu haben. IWF-Präsident Horst Köhler hat erst kürzlich wieder betont, daß die Zeit der – wörtlich – »Mega-Pakete« für Krisenländer endgültig vorbei sei. Vereinbarte Tranchen wurden nicht ausbezahlt, so daß nach erfolgten Rückzahlungen Rußlands Verschuldung beim IWF um einige Milliarden US-Dollar sank.

Zweitens sollte der Pariser Club eine großzügige *Schuldenstreichung* von staatlichen Forderungen *ablehnen*. Dieser restriktiv erscheinende Grundsatz soll und wird die russischen Schwierigkeiten nicht potenzieren, sondern kann zur Überwindung des Reformstaus beitragen. Probleme wird es indes mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz westlicher Gläubiger geben. Im Falle der Schuldenstreichung Polens funktionierte früher das Junktim zwischen Pariser und Londoner Club, weil staatliche Gläubiger den Rahmen vorgaben. Das Entgegenkommen der privaten Banken im Londoner Club gegenüber Rußland, die 37% der 32 Mrd. US-Dollar seiner Schulden strichen, bringt jetzt die staatlichen Gläubiger in Schwierigkeiten. Deutschland sollte konsequent bleiben und Streichungen ablehnen.

Wie in vielen anderen Bereichen hat Rußland kein klares und einheitliches Konzept zur Bedienung der Auslandsschulden. Präsident Putin will zurückzahlen, Ministerpräsident Kasjanow und Finanzminister Kudrin wünschen mehr Bequemlichkeit und weisen auf die mögliche Gefährdung der sozialen Stabilität, den zerbrechlichen ökonomischen Aufschwung und sogar die Winterkälte in Sibirien hin. Dies sind allerdings schwache Argumente. Die »Iswestija« beschrieb diesen Ansatz sogar als »offenen Betrug«. Der frühere Finanzminister Sadornow behauptete dagegen keck, daß es bei einer Zahlungsverweigerung keinerlei Schwierigkeiten geben werde. Das Verwirrspiel wird vermutlich bis ins Frühjahr 2001 hinein weitergehen und Rußland wohl mit Eigenwilligkeiten den Westen und namentlich Deutschland unter Druck setzen.

Die deutsche Position beinhaltet die Erwartung, daß die vertraglich vereinbarten Rückzahlungen, die weit über die von Rußland in Aussicht gestellten Zahlungen hinausgehen, auch geleistet werden. Staatssekretär Koch-Weser verweist nicht nur darauf, daß Rußland als vollwertiges G-8-Mitgliedsland aufgenommen werden will, sondern auch auf die negativen Konsequenzen, die sich bei einer Nicht-Erfüllung der Verpflichtungen für das Ansehen Rußlands in der Welt und das Rating des Landes auf den internationalen Kapitalmärkten ergäben.

Auf den ersten Blick erscheint die Fähigkeit Rußlands, seine Schulden zu begleichen, als sehr begrenzt. Im russischen Zentralhaushalt sind für Tilgung und Zinsen lediglich 1,8 Mrd. US-Dollar vorgesehen. Fällig werden im Jahr 2001 im Pariser Club aber 3,5 Mrd. (von insgesamt 48 Mrd.). An dieser Stelle ist allerdings ein Hinweis auf die Reform-, Haushalts- und

Steuerpolitik notwendig. Die Schuldenlast erscheint viel tragbarer, wenn Rußland seine Steuereinnahmen zugunsten des Zentralhaushaltes steigern würde. Mit einer durchsichtigeren Steuergesetzgebung, ernsthaften Maßnahmen zur Erhöhung der Steuerdisziplin und einer Anhebung des Baranteils an den Steuereinnahmen könnten dem Fiskus bis zu 7 Mrd. US-Dollar Mehreinnahmen zur Verfügung stehen. Damit wäre nicht nur ein wichtiger Schritt in Richtung Haushaltsstabilität getan, sondern die Fähigkeit zur Schuldentrückzahlung würde verbessert und das internationale Rating gestärkt.

Statt großzügiger Schuldenstreichungen könnte Deutschland eine stärkere Flexibilität beim Einsatz des Hermes-Instrumentariums befürworten, obgleich Rußland keine staatlichen Importbürgschaften und -garantien mehr gewährt. Gezielte Unterstützung verdienen auch Projekte wie die bilaterale Sparkassenkooperation zwischen der deutschen Sparkassen-Finanzgruppe und der russischen Sberbank: Sie bieten eine hervorragende Grundlage für vertrauensvolle Zusammenarbeit in vielen Management-Bereichen und bei Investitions- und Außenhandelsfinanzierungen.

Das russische Bankensystem

Generell können externe Maßnahmen zur Sanierung des russischen Bankensystems nur wenig ausrichten. Der Hauptgrund: Es gibt kein politisch abgestütztes Sanierungskonzept in Rußland. Das russische Bankensystem gehört bereits seit Jahren zu einer der entscheidenden Schwachstellen der russischen Wirtschaft. Dafür sind viele Ursachen im Geld- und Finanzwesen verantwortlich. Kernpunkte sind die Schwäche des politischen Reformsystems und der Bankenaufsicht, die weder klare Ziele noch konsensgetragene Maßnahmen für eine Neugestaltung und Stärkung vorgeben.

- Es gibt aber auch ökonomische Ursachen. Zu den wichtigsten fünf gehören: Erstens eine zu *geringe Eigenkapitalbasis*, die aufgrund der schlechten Ertragslage der meisten Banken aus eigener Kraft nur sehr bedingt aufgestockt werden kann. Öffentliche Gelder stehen kaum zur Verfügung. Für eine Kapitalerhöhung durch Aktienemission fehlen weitgehend das Vertrauen und ein befriedigender Schutz der Aktionärsrechte. Ausländische Banken können nur sehr begrenzt Anteile erwerben.
- Zweitens sind die *kurzen Anlagefristen* zu nennen: Die russischen Sparer haben nur geringes Vertrauen in das eigene Bankensystem. Sie horten gewaltige Dollar-Beträge oder flüchten damit ins Ausland. Aus den gleichen Gründen werden die im Inland verbleibenden Spargelder von den Sparern nur mit sehr kurzen Anlagefristen den Banken zur Verfügung gestellt.
- Ein dritter Faktor ist die *Insolvenzkrise*: Rund 500 zahlungsunfähige Banken werden nicht konsequent liquidiert und nur wenige von ihnen mit undurchsichtigen Praktiken saniert. Für die Insolvenzkrise zeichnen staatliche Institutionen verantwortlich (Präsidialapparat, Regierung, Duma, Bankenkommission und Zentralbank), denn sie können sich

nicht auf ein die Probleme überwindendes Lizenzvergabe- bzw. Lizenzentzugssystem einigen. Gleiches gilt für den Einlage- und Gläubigerschutz sowie einen überzeugenden Ansatz der Fusionskontrolle.

- Viertens kommt ein oft unterqualifiziertes Management dazu.
- Fünfter Grund ist ein verzerrter und schwacher Wettbewerb mit einer geringen Beteiligung ausländischer Banken. Die meisten der 1300 registrierten russischen Institute haben geringe Bedeutung. Konfliktverschärfend wirkt, daß mit der Finanzkrise im August 1998 etliche der großen Privatbanken untergingen, die als stark und marktprägend galten. Auslandsbanken fühlen sich aufgrund rechtlicher Einschränkungen, umständlicher LizenzvergabeprozEDUREN und früherer Kapitalverluste selten motiviert, mit eigenen Instituten nach Rußland zu gehen.

Aus den genannten vielfältigen Gründen scheiterten selbst die prominentesten Abmachungen zwischen russischen und deutschen Spitzenpolitikern. Für die eigentlich gut gemeinten Absprachen zur Sanierung des Bankensystems gilt: Von oben beschlossen, von unten torpediert. Sanierungsansätze mit ausländischer Beteiligung wie auch Debt-Equity-Swaps werden von der russischen Bürokratie schlichtweg abgelehnt. Diese befürchtet den »Ausverkauf« strategisch wichtiger Ressourcen an Ausländer und unliebsame Einsicht in interne Entscheidungsprozesse.

Fazit

So bleibt festzustellen, daß die russischen Banken fast keinen Beitrag zur längst überfälligen Modernisierung und Restrukturierung der eigenen Wirtschaft leisten konnten. Die wichtigste Aufgabe der Banken, um eine aktive Kreditvergabepolitik, eine gezielte Unternehmungskontrolle auszuüben und damit knappes Kapital in die rentabelsten Anlagen zu lenken, lag fast völlig brach. Erst in jüngster Zeit gibt es eine leichte Tendenz der Besserung, aber nicht durch Systemveränderungen, sondern durch Eigenanstrengungen. In erster Linie sind die in Rußland flächendeckend, als Universalbank operierende Sberbank und einige wenige private Konkurrenten zu nennen.

Private Netto-Kapitalzuflüsse via Direktinvestitionen und Joint-ventures sind der Schlüssel für eine erfolgreiche russische Zukunft. Diese im Grunde genommen triviale Einsicht gilt es in Erinnerung zu rufen. Die entscheidenden Voraussetzungen für eine höhere Attraktivität als internationaler Produktionsstandort muß Rußland selbst schaffen – mit umfassenden ökonomischen Reformen und vor allem mit einer verlässlichen monetären Ordnung, die Barter-Geschäfte verhindert, Kapitalbildung belohnt und Kapitalflucht überflüssig macht. Nach knapp zehn Jahren halbherziger Reformen, aber trotzdem eher großzügiger westlicher Unterstützung ist die Gesamtbilanz enttäuschend. Um Fortschritte zu erreichen, sind die hier vorgestellten, eher bescheiden erscheinenden Ansätze dennoch das Optimum dessen, was von außen angeboten werden kann – auch wenn der Westen und namentlich hier wieder Deutschland aus russischer Sicht als der »böse Bube« erscheint, der (vertragsgemäße) Rückzahlung

verlangt, aber nur bedingt neue Kredite gibt und im übrigen auf die Vorteile marktwirtschaftlicher Prozesse verweist. Die Überwindung der gespielten oder tatsächlich bestehenden russischen Sensibilitäten wird vom Westen aus nicht leicht zu bewerkstelligen sein. Nur ein Wirtschaftsreformer Putin, der die gegenwärtige Konzeptionslosigkeit überwindet, wird dafür die realen Bedingungen schaffen können.

Klaus Schröder

Abkürzungen

ABM	Anti-ballistic Missile
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CPC	Caspian Pipeline Consortium
FSB	Federativnaja služba bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GUUAM	Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbajdschan, Moldova
IMF/IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo Force
KGB	Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KSE	(Verhandlungen über) Konventionelle Streitkräfte in Europa
MIK	militärisch-industrieller Komplex
NGO	Non-Governmental Organization
NMD	National Missile Defense
NUS	Neue Unabhängige Staaten
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SFOR	Stabilization Force
SIOP	Single Integrated Operation Plan
START	Strategic Arms Reduction Talks
Tacis	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (EU)
VCIOM	Vserossijskij centr izučenija obščestvennogo mnenija (Allrussisches Zentrum für die Erforschung der öffentlichen Meinung)
VGTRK	Vserossijskaja gosudarstvennaja teleradiokompanija (Allrussische Staatliche Fernseh- und Radiogesellschaft)
WTO	World Trade Organization